

**Ακαδημαϊκό έτος
2015-2016**

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΠΜΣ ΔΙΕΘΝΩΝ ΕΥΡΩΠΑΙΚΩΝ &
ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ**

**ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ: ΔΙΕΘΝΕΣ
ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ,
ΧΡΗΜΑΤΟΟΙΚΟΝΟΜΙΚΟ ΚΑΙ
ΤΡΑΠΕΖΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ**

Διπλωματική Εργασία
Της Κωνσταντίνας Παναγοπούλου Πέρεζ
(ΑΜ 12 15Μ055)

**[ΤΟ ΚΑΘΗΚΟΝ ΚΑΛΟΠΙΣΤΗΣ
ΣΥΝΕΡΓΑΣΙΑΣ ΣΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ
ΚΑΙ ΝΟΜΙΣΜΑΤΙΚΗ ΕΝΩΣΗ]**



Επιβλέπουσα Καθηγήτρια: Μαρία Μενγκ-Παπαντώνη

Πίνακας περιεχομένων

Εισαγωγή.....	6
1. Γενικά για το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας	7
1.1. Η ιστορική διαδρομή μιας διαχρονικής διάταξης.....	7
1.2. Υποκείμενα της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας.....	8
1.3. Αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής της υποχρέωσης καλόπιστης συνεργασίας.....	10
1.4. Περιεχόμενο καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας	13
2. Το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης	16
2.1. Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας (principle of conferral)	17
2.2. Κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης	17
2.3. Καταστρατήγηση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας: το φαινόμενο κατάληψης αρμοδιοτήτων άνευ νομικής βάσης.....	20
2.4. Η αρχή της επικουρικότητας (principle of subsidiarity).....	21
2.5. Η αρχή της αναλογικότητας (principle of proportionality).....	22
2.6. Η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών (αρ. 216 ΣΛΕΕ).....	23
2.7. Η αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών (αρ. 3 παρ. 1 και 2 ΣΛΕΕ).....	26
3. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας στις εσωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	28
3.1. Η αρχή του άμεσου αποτελέσματος του ενωσιακού δικαίου.....	29
3.2. Η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου.....	30
3.3. Το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών.....	31
3.4. Η υποχρέωση σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας των εθνικών διατάξεων.....	33
3.5. Απαγόρευση ματαίωσης του επιδιωκόμενου με την Οδηγία αποτελέσματος, διαρκούς της προθεσμίας μεταφοράς.....	35
3.6. Υποχρέωση σύμφωνης με τις διατάξεις της Οδηγίας ερμηνείας, διαρκούς της προθεσμίας μεταφοράς.....	38
3.7. Υποχρέωση σύμφωνης με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου ερμηνείας, διαρκούς της προθεσμίας μεταφοράς.....	39

3.8. Η ευθύνη των κρατών μελών έναντι των ιδιωτών για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου.....	40
3.9. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας σε συνδυασμό με τις διατάξεις για τον ανταγωνισμό (αρ. 101 και 102 ΣΛΕΕ).....	41
3.10. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας και η δέσμευση των εθνικών δικαστηρίων από αποφάσεις της Επιτροπής σε θέματα ανταγωνισμού.....	43
3.11. Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.....	44
4. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας στις εξωτερικές σχέσεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	45
4.1. Οι μικτές συμφωνίες και το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	45
4.2. Συντρέχουσες αρμοδιότητες για την ανάληψη διεθνούς δράσης και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	48
4.3. Συντρέχουσες αρμοδιότητες και υποχρέωση αποχής.....	50
4.4. Αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	52
4.5. Αποκλειστική αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	53
5. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση.....	55
5.1. Λόγοι δημιουργίας και βασικά χαρακτηριστικά της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης.....	56
5.2. Κατανομή αρμοδιοτήτων στην ΟΝΕ.....	59
5.3. Η οικονομική πολιτική και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	61
5.4. Η νομισματική πολιτική και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.....	68
5.5. Το ειδικό καθεστώς των κρατών για τα οποία ισχύει παρέκκλιση και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	71
5.6. Διακυβερνητικές Συμφωνίες για την εκπλήρωση των στόχων της ΟΝΕ και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	80
5.6.1. Η Συνθήκη για τον ΕΜΣ και το αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ.....	80
5.6.2. Η Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ και το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.....	82
Επίλογος.....	89
Πηγές.....	90

Εισαγωγή

Η παρούσα εργασία επιδιώκει να κάνει μια γενική επισκόπηση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας, όπως αυτό αποτυπώνεται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ. Πρόκειται για μία διαχρονική διάταξη που υπήρχε ήδη από την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (με τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας) ενώ συγγενική με αυτή διάταξη συναντάμε και στη Συνθήκη των Παρισίων για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Άνθρακα και Χάλυβα. Σε ένα πρώτο επίπεδο η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας αποτυπώνει στα ευρωπαϊκά κείμενα την γενική αρχή του διεθνούς δικαίου της καλής πίστης (*pacta sunt servanda*). Όμως ενόψει της ιδιομορφίας του ευρωπαϊκού οικοδομήματος ως μια νέα έννομη τάξη υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, αλλά και της πρόθεσης του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης να προσδώσει μία άλλη δυναμικότητα σε αυτή την νέα έννομη τάξη, με το πέρασμα των χρόνων παρατηρούμε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας να μεταμορφώνεται από μια απλή έκφραση του *'pacta sunt servanda'* σε μια θεμελιώδη αρχή συνταγματικής διάστασης. Εξετάζεται αυτή η διάσταση τόσο στις εσωτερικές σχέσεις της Ένωσης, αναφορικά με τη διάδραση των θεσμικών οργάνων της με τα κράτη μέλη και την αποτελεσματική εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου εντός των εθνικών εννόμων τάξεων των κρατών μελών, όσο και στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης με τα τρίτα κράτη, ιδίως ενόψει της επιταγής της ενιαίας διεθνούς εκπροσώπησης της στο διεθνές προσκήνιο. Επιπλέον γίνεται μια αναφορά στο σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κρατών μελών και ευρωπαϊκών θεσμικών οργάνων, η οποία είναι απαραίτητη προκειμένου να ανευρεθεί κάθε φορά ποιός έχει αρμοδιότητα να δράσει και συνεπώς ποιός οφείλει να απέχει, για μια αποτελεσματική και καλόπιστη συνεργασία. Στην συνέχεια εξετάζεται η διάσταση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας στον τομέα της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής και στα πλαίσια επίτευξης της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης που εγκαθιδρύθηκε με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ. Δεδομένου ότι η ανάλυση της παρούσας εργασίας ακολουθεί τα συμπεράσματα της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξετάζεται ο ρόλος αυτού εντός της ΟΝΕ. Τέλος εξετάζονται οι πρόσφατες διακυβερνητικές συμφωνίες (Συμφωνία για τον ΕΜΣ και Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ) που έχουν συναφθεί από διάφορα κράτη μέλη, με σκοπό την αποτελεσματικότερη εφαρμογή των στόχων της ΟΝΕ, και η τυχόν συμφωνία τους ή μη με το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας. Η καλόπιστη συνεργασία προϋποθέτει σεβασμό στο υπάρχον θεσμικό πλαίσιο και εμπιστοσύνη μεταξύ των ευρωπαϊκών εταίρων, συνθήκες που δυστυχώς σήμερα τίθενται υπό αμφισβήτηση.

1. Γενικά για το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

1.1. Η ιστορική διαδρομή μιας διαχρονικής διάταξης.

Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας είναι μια διάταξη που υπήρχε από την ίδρυση των Κοινοτήτων ως βασικός κανόνας που ρύθμιζε τις σχέσεις των κρατών-μελών με τους ιδρυθέντες κοινοτικούς θεσμούς.

Στη Συνθήκη ΕΚΑΧ (Ευρωπαϊκή Κοινότητα Άνθρακα και Χάλυβα)¹ του 1952, η οποία πλέον δεν υφίσταται, η συγγενική διάταξη του σημερινού άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ συναντιέται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 86, όπου οριζόταν:

Τα Κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να λάβουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίζει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις αποφάσεις και συστάσεις των οργάνων της Κοινότητας και να διευκολύνει την εκπλήρωση της αποστολής της.

Τα Κράτη μέλη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να απέχουν από κάθε μέτρο ασυμβίβαστο με την ύπαρξη της κοινής αγοράς, που αναφέρονται στα άρθρα 1 και 4.

Μετέπειτα, στη Συνθήκη της Ρώμης (Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας) του 1958 το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας συναντιέται με την κάτωθι μορφή στο άρθρο 5:

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό και ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της. Απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των σκοπών της παρούσας Συνθήκης.

Μετά τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας) του 1992, το ανωτέρω άρθρο 5 ΣΕΟΚ μεταφέρθηκε αυτούσιο στο άρθρο 10 ΣΕΚ. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας απέκτησε τη σημερινή του μορφή μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας του 2007. Συγκεκριμένα στο άρθρο 4 παρ. 3 της ΣΕΕ ορίζεται ότι:

Σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, η Ένωση και τα κράτη μέλη εκπληρώνουν τα εκ των Συνθηκών καθήκοντα βάσει αμοιβαίου σεβασμού και αμοιβαίας συνεργασίας.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης.

Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης.

Στην περίπτωση της ΣΕΕ, δεν έγινε αυτούσια μεταφορά του προηγούμενου άρθρου 5 ΣΕΚ στις νέες διατάξεις της ΣΕΕ, αλλά επιλέχθηκε η εκ νέου διατύπωση του². Το γεγονός αυτό δεν είναι τυχαίο αν αναλογιστεί κανείς ότι η Συνθήκη της Λισαβόνας κωδικοποίησε σε

¹ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 10.

² Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 323.

σημαντικό βαθμό την μέχρι τότε νομολογία του Δικαστηρίου. Και στην περίπτωση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας³, όπου είχε δημιουργηθεί μια πάγια νομολογία σχετικά με τα πρόσωπα τα οποία δεσμεύονται από αυτό, η Συνθήκη της Λισαβόνας ήρθε να αποδώσει γραπτώς ό,τι είχε ήδη παγιωθεί νομολογιακά⁴ (βλ. *αμέσως κατωτέρω αναφορικά με τα υποκείμενα του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας*).

1.2. Υποκείμενα του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας

Το άρθρο 4 παρ. 3 στις αρχικές του μορφές (αρ. 5 ΣΕΟΚ, αρ 10 ΣΕΚ), έδινε την εντύπωση ότι απευθυνόταν αποκλειστικά στα κράτη μέλη και ότι ρύθμιζε αποκλειστικά τη δικιά τους συμπεριφορά απέναντι στα κοινοτικά θεσμικά όργανα, και όχι το ανάποδο. Βέβαια το ΔΕΚ⁵, έσπευσε από νωρίς να διασαφηνίσει ότι δεν ήταν ακριβώς έτσι τα πράγματα, καθότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας όντας θεμέλιο της ιδιάζουσας κοινοτικής έννομης τάξης, που είχε ιδρυθεί ήδη με τη Συνθήκη ΕΟΚ⁶, προαπαιτούσε την αμοιβαία ανάληψη υποχρεώσεων από όλα τα υποκείμενα δικαίου της εν λόγω έννομης τάξης, ήτοι τόσο των κρατών μελών όσο και των θεσμικών της οργάνων. Χαρακτηριστικό είναι το σκεπτικό του Δικαστηρίου στην υπόθεση Zwartveld (C-2/88)⁷, όπου μάλιστα γίνεται και ευθεία αναφορά στο άρθρο 5 ΣΕΚ:

Σ' αυτή την κοινότητα δικαίου οι σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων διέπονται, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, από την αρχή της συνεργασίας. Η αρχή αυτή όχι μόνο υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν κάθε μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίζει την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, [...] αλλά επιβάλλει επίσης στα κοινοτικά όργανα αμοιβαίες υποχρεώσεις συνεργασίας με τα κράτη μέλη [...].

Το ΔΕΚ έκανε σταθερά αναφορές στη νομολογία του περί αμοιβαίων υποχρεώσεων ειλικρινούς συνεργασίας που απέρρεαν από το άρθρο 5 ΣΕΟΚ και δέσμευαν τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα κοινοτικά όργανα⁸.

Επιπλέον, το αμοιβαίο καθήκον καλόπιστης συνεργασίας δε διέπει μόνο τις σχέσεις των κρατών μελών με τα (τότε) κοινοτικά όργανα, αλλά και τις σχέσεις των οργάνων μεταξύ

³ Είναι χαρακτηριστικό ότι καθ' όλη τη διάρκεια ζωής της, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας έχει εκλάβει πολλά ονόματα. Συγκεκριμένα στη νομολογία του Δικαστηρίου αλλά και στη διεθνή βιβλιογραφία τη βρίσκουμε ως 'αρχή της κοινοτικής πίστης', 'υποχρέωση κοινοτικής αλληλεγγύης', 'αρχή της ειλικρινούς (ή πιστής) συνεργασίας', 'αρχή της αμοιβαίας συνεργασίας', 'αρχή της καλόπιστης εκπλήρωσης των κοινοτικών υποχρεώσεων'. Βλ. Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 185-6.

⁴ Βλ. Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 524.

⁵ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 10-11.

⁶ Με τη θεμελιώδη απόφαση του στην υπόθεση Costa κατά ENEL (C-6/64), το Δικαστήριο κατέστησε σαφές ότι η Συνθήκη της ΕΟΚ δημιούργησε ιδιαίτερη έννομη τάξη που ενσωματώθηκε στα νομικά συστήματα των κρατών μελών και ότι το εν λόγω αυτοτελές σύστημα δικαίου εφαρμόζεται τόσο στα κράτη μέλη όσο και στους υπηκόους αυτών.

⁷ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 323, Βλ. επίσης Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 25-28.

⁸ Βλ. υπόθεση Λουξεμβούργο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, C-230/81 (σκέψη 37), υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-350/93 (σκέψη 16), υπόθεση Roquette Freres SA κατά Directeur general de la concurrence, de la consommation et de la repression des frauds, C-94/00 (σκέψεις 30-31). Βλ. επίσης Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 193-195.

τους⁹. Στο κείμενο της Συνθήκης της Νίκαιας του 2001, προσαρτήθηκε η κάτωθι δήλωση (υπ' αριθ. 3) των κρατών μελών, που αφορά την εν λόγω οριζόντια εφαρμογή του καθήκοντος συνεργασίας:

Δήλωση σχετικά με το άρθρο 10 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας

Η Διάσκεψη υπενθυμίζει ότι η υποχρέωση πιστής συνεργασίας, που εκφράζεται στο άρθρο 10 της Συνθήκης περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και διέπει τις σχέσεις των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, διέπει επίσης τις σχέσεις μεταξύ των ίδιων των κοινοτικών οργάνων [...].

Αυτή η οριζόντια εφαρμογή του καθήκοντος συνεργασίας 'καλή τη πίστει' στις σχέσεις των θεσμικών οργάνων μεταξύ τους αποτυπώνεται πλέον ρητώς στο άρθρο 13 παρ. 2 της ΣΕΕ.

Υπάρχει όμως και η οριζόντια εφαρμογή του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας που αφορά τις σχέσεις των κρατών μελών μεταξύ τους, και τα δικαιώματα που αναγνωρίζονται στους υπηκόους τους εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Η διάσταση αυτή του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας συναντάται συχνά στην περίπτωση των θεμελιωδών ελευθεριών, όπως στην ελευθερία εγκατάστασης και στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όπου καθιερώνεται η ειδικότερη υποχρέωση αμοιβαίας αναγνώρισης πράξεων των αρχών ενός κράτους μέλους εντός της επικράτειας ενός άλλου κράτους μέλους. Η αρχή της αμοιβαίας αναγνώρισης και καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ των αρχών (τόσο διοικητικών όσο και δικαστικών) εξειδικεύεται και σε ευρωπαϊκές πράξεις εναρμόνισης του παράγωγου δικαίου, όπως είναι η Οδηγία 2005/36¹⁰ (σχετικά με την αναγνώριση των επαγγελματικών προσόντων), αλλά και στη νομολογία του Δικαστηρίου που αφορά τις τεχνικές προδιαγραφές των εμπορευμάτων και την ελεύθερη κυκλοφορία αυτών εντός της εσωτερικής αγοράς¹¹, μεταξύ άλλων.

Τέλος, δέον να αναφερθεί ότι τα κράτη μέλη ως υποκείμενα υποχρεώσεων που απορρέουν εκ του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ δεσμεύονται κατά την άσκηση όλων των κυρίαρχων αρμοδιοτήτων τους, ήτοι κατά την άσκηση της νομοθετικής, της εκτελεστικής/διοικητικής και της δικαστικής εξουσίας τους. Πάνω στο ζήτημα αυτό το Δικαστήριο έχει διαπλάσει ομοιόμορφη νομολογία. Ενδεικτικά αναφέρουμε την υπόθεση Marks and Spencer (C-62/00), σύμφωνα με το σκεπτικό της οποίας:

⁹ Βλ. Πρεβεδούρου σε Σκουρής Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 292.

¹⁰ Βλ. και υποθ. Ingeborg Beuttenmüller κατά Land Baden-Württemberg, C-102/02, καθώς και αιτιολογική σκέψη 5 της Οδηγίας ΕΟΚ 89/48, στην οποία γίνεται ρητή αναφορά στις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 5 ΣΕΟΚ και την ειδικότερη υποχρέωση αναγνώρισης των προσόντων που έχει αποκτήσει ένας υπήκοος κράτους μέλους εντός της επικράτειας άλλου κράτους μέλους από τις αντίστοιχες αρμόδιες αρχές. Βλ. επίσης Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 22-23.

¹¹ Χαρακτηριστική είναι η υποθ. Cassis de Dijon, C-120/78, που αφορούσε τα μέτρα ισοδύναμου αποτελέσματος προς τους ποσοτικούς περιορισμούς και στην οποία το Δικαστήριο επί της ουσίας έθεσε στα κράτη μέλη την υποχρέωση της αμοιβαίας αναγνώρισης των αποφάσεων που εξέδιδαν τα αρμόδια όργανα ενός άλλου κράτους μέλους και που αφορούσαν τους όρους ποιότητας και ασφάλειας των εμπορευμάτων που κυκλοφορούσαν στην εσωτερική αγορά, με σκοπό τη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας τους και σε συμφωνία με την αρχή της απαγόρευσης των περιορισμών που έθετε το τότε άρθρο 30.

Συναφώς, επιβάλλεται να υπομνησθεί, κατ' αρχάς, ότι η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει καθώς και το καθήκον που αυτά έχουν, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης (νυν άρθρου 10 ΕΚ), να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής βαρύνει όλες τις αρχές των κρατών αυτών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 26ης Σεπτεμβρίου 1996, C-168/95, *Arcaro*, Συλλογή 1996, σ. I-4705, σκέψη 41). Εξ αυτού έπεται ότι, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, το εθνικό δικαστήριο που καλείται να το ερμηνεύσει οφείλει να πράξει τούτο στο μέτρο του δυνατού, υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από την τελευταία, συμμορφούμενο έτσι προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ) (βλ., ιδίως, τις αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89, *Marleasing*, Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 8, και της 16ης Δεκεμβρίου 1993, C-334/92, *Wagner Miret*, Συλλογή 1993, σ. I-6911, σκέψη 20).

Είναι μάλιστα φανερό η συνάφεια της έννοιας του 'κράτους μέλους' ως υποκείμενο υποχρεώσεων δυνάμει του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ με την αντίστοιχη έννοια του κράτους μέλους στο πλαίσιο του άρθρου 258 ΣΛΕΕ, που αφορά την προσφυγή της Επιτροπής κατά κράτους μέλους για παράβαση του ενωσιακού δικαίου. Έτσι στην εν λόγω έννοια συμπεριλαμβάνονται εκτός από τα επίσημα όργανα ως φορείς κρατικής εξουσίας (τα νομοθετικά, εκτελεστικά και δικαστικά), και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου τα οποία ελέγχονται από το κράτος¹², καθώς και οι οργανισμοί που ελέγχονται από ομόσπονδα κρατίδια¹³. Μάλιστα το Δικαστήριο, με μια ρηξικέλευθη απόφαση¹⁴ του, έφτασε στο σημείο να καταλογίσει σε κράτος μέλος ακόμα και παράνομες πράξεις ιδιωτών, οι οποίες δημιουργούσαν προσκόμματα στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, δεδομένου ότι διέγνωσε μια αδικαιολόγητη αδράνεια του κράτους να επέμβει εγκαίρως και να προστατεύσει δραστικά την εν λόγω ελευθερία. Στο σκεπτικό του μάλιστα το Δικαστήριο επικαλέστηκε ευθέως το (τότε) άρθρο 5 ΣΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 30 για να θεμελιώσει την παράβαση του ενωσιακού δικαίου¹⁵, η οποία κατά λέξει συνίστατο στην παράλειψη του κράτους να λάβει όλα τα αναγκαία και ανάλογα μέτρα προκειμένου να μην εμποδίζεται από ενέργειες ιδιωτών η ελεύθερη κυκλοφορία οπωροκηπευτικών.

1.3. Αντικειμενικό πεδίο εφαρμογής

Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας όπως συναντάται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ αποτελεί μία διάταξη γενικής εφαρμογής (*lex generalis*) που διέπει όλο το φάσμα της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Το περιεχόμενο του εν λόγω καθήκοντος έχει εξειδικευτεί τόσο σε άλλες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου¹⁶, όσο και σε κείμενα του δευτερογενούς δικαίου¹⁷. Μάλιστα το

¹² Υποθ. Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-249/81 (σκέψεις 14-15).

¹³ Υποθ. Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-328/96 (σκέψεις 74-75).

¹⁴ Υποθ. Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-265/95. Βλ. επίσης Malcolm A. Jarvis, *Case C-265/95 Commission v. French Republic, Judgment of the Court of Justice of 9 December 1997, [1997] ECR I-6959, Common Market Law Review* 35, pg 1378-1380.

¹⁵ Βλ. και Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, *Common Market Law Review* 47 (2010), pg 338.

¹⁶ Όπως είναι το άρθρο 13 παρ. 2 ΣΕΕ για την καλόπιστη συνεργασία των κοινοτικών οργάνων μεταξύ τους ή τα άρθρα. 101, 106 και 108 για τον ανταγωνισμό, ή το αρ. 344 ΣΛΕΕ για την αποκλειστική αρμοδιότητα του ΔΕΕ για

Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές, ότι εφόσον διαγιγνώσκεται η παράβαση μιας ειδικότερης υποχρέωσης που δεσμεύει το κράτος μέλος, η επίκληση του γενικού καθήκοντος συνεργασίας είναι περιττή¹⁸. Αυτό δε σημαίνει βέβαια ότι δεν έχουν υπάρξει φορές όπου το Δικαστήριο προκειμένου να διαγνώσει παράβαση του ενωσιακού δικαίου από ένα κράτος μέλος χρησιμοποίησε ως νομική βάση αποκλειστικά το αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ ή το τελευταίο αυτό άρθρο σε συνδυασμό με κάποια άλλη διάταξη του πρωτογενούς δικαίου. Αυτό συμβαίνει γιατί το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας επιτελεί μια δικαιοπλαστική λειτουργία, δια της οποίας δίνεται η δυνατότητα στο Δικαστήριο να καλύπτει τυχόν κενά δικαίου και να διαφυλάσσει την αυτοτέλεια της ευρωπαϊκής έννομης τάξης. Για αυτό άλλωστε το εν λόγω άρθρο δεν πρέπει να θεωρείται ως ένα μια γενικόλογη διακήρυξη πολιτικών δεσμεύσεων για τα κράτη μέλη αλλά ως μια αυτοτελής νομική βάση δυνάμενη να δημιουργήσει συγκεκριμένες υποχρεώσεις ενέργειας και παράλειψης που διέπουν τη συμπεριφορά των φορέων στους οποίους απευθύνεται.

Βέβαια, μπορούμε να πούμε ότι η δεσμευτική ισχύς της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας προσλαμβάνει διάφορες αποχρώσεις, ανάλογα με τον εκάστοτε τομέα πολιτικής της Ένωσης στον οποίο εφαρμόζεται.

Στον πρώην δεύτερο πυλώνα της Κοινής Εξωτερικής Πολιτικής και Πολιτικής Ασφάλειας (ΚΕΠΠΑ), η υποχρέωση καλόπιστης συνεργασίας αποκτά μια ιδιάζουσα διάσταση¹⁹. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 24 παρ. 3 της ΣΕΕ συναντάμε ένα ξεχωριστό καθήκον 'καλόπιστης συνεργασίας', με το κάτωθι λεκτικό:

Τα κράτη μέλη υποστηρίζουν ενεργά και ανεπιφυλάκτως την κοινή εξωτερική πολιτική και πολιτική ασφάλειας της Ένωσης, με πνεύμα πίστης και αμοιβαίας αλληλεγγύης και σέβονται τη δράση της Ένωσης στον εν λόγω τομέα.

Τα κράτη μέλη εργάζονται ομού για την ενίσχυση και ανάπτυξη της αμοιβαίας πολιτικής τους αλληλεγγύης. Απέχουν από κάθε δράση αντίθετη προς τα συμφέροντα της Ένωσης ή ικανή να θίξει την αποτελεσματικότητα της ως συνεκτικής δύναμης στις διεθνείς σχέσεις.

Παρόλο που εκ πρώτης όψεως η διάταξη αυτή εμφανίζει μεγάλη ομοιότητα με το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ, δεν πρέπει να τις θεωρήσουμε ταυτόσημες²⁰. Καταρχήν ο τομέας της ΚΕΠΠΑ εμφανίζει ιδιαιτερότητες εντός του νομικού συστήματος της Ένωσης. Η παραγωγή

τις διαφορές μεταξύ κρατών μελών που αφορούν την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών, ή το άρθρο 351 ΣΛΕΕ για τις ασυμβίβαστες με το ενωσιακό δίκαιο διεθνείς συμφωνίες που συνάπτουν τα κράτη μέλη με τρίτες χώρες. Βλ. Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 13-19.

¹⁷ Ενδεικτικά μπορεί να αναφερθεί ο Κανονισμός 847/2004/ΕΚ, για τη διαπραγμάτευση και εφαρμογή συμφωνιών περί αεροπορικών μεταφορών μεταξύ των κρατών μελών και τρίτων χωρών, στην αιτιολογική σκέψη (4) του οποίου αναφέρεται ρητά 'η υποχρέωση στενής συνεργασίας μεταξύ κρατών μελών και θεσμικών οργάνων'. Βλ. επίσης Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 173-182, Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 342-3, καθώς και Marise Cremona, *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community*, EUI Working Papers LAW 2009/17 (<http://ssrn.com/abstract=1557133>), pg 16.

¹⁸ Υποθ. Επιτροπή κατά Δανίας, C-19/05 (σκέψη 36).

¹⁹ Peter Van Elsuwege, *The duty of sincere cooperation (Art. 4 (3) TEU) and its implications for the national interest of EU Member States in the field of external relations*, conference paper for UACES 45th Annual Conference (http://www.uaces.org/events/conferences/bilbao/papers/abstract.php?paper_id=364#.WAt3HMI8Eko) pg 3-5.

²⁰ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 38-40.

νομοθετικών πράξεων εδώ αποκλείεται, ενώ ο χώρος αυτός εκφεύγει και του νομικού ελέγχου του Δικαστηρίου (αρ. 275 παρ. 1 ΣΛΕΕ), με εξαίρεση τον έλεγχο τήρησης των κανόνων κατανομής αρμοδιοτήτων εντός της Ένωσης (αρ. 24 παρ. 1 και 40 ΣΕΕ) και την έννομη προστασία φυσικών και νομικών προσώπων στην περίπτωση επιβολής περιοριστικών μέτρων, όπως οριοθετείται από το άρθρο 275 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Επιπλέον στον τομέα αυτό ισχύει το καθεστώς της εποικοδομητικής αποχής. Σύμφωνα με αυτό, ένα κράτος μέλος δύναται να απέχει, χωρίς όμως να εμποδίζεται η λήψη απόφασης από το Συμβούλιο λόγω της αποχής του. Η πράξη που υιοθετείται στην περίπτωση αυτή δεσμεύει τους πάντες, όμως στο κράτος που απέχει δίνεται η δυνατότητα να αποφύγει την εφαρμογή της, διατυπώνοντας ειδική τυπική δήλωση. Παράλληλα διατηρείται και η δυνατότητας μπλοκαρίσματος της υπό έκδοση απόφασης, όταν τα κράτη που απέχουν φτάνουν ένα συγκεκριμένο ποσοστό.

Επιπλέον το εν λόγω ιδιάζον καθήκον υποστήριξης και αλληλεγγύης, που διέπει τη συμπεριφορά των εμπλεκόμενων μερών, φαίνεται να απευθύνεται αποκλειστικά στα κράτη μέλη και όχι στα θεσμικά όργανα. Δεδομένου ότι δεν προβλέπονται κυρώσεις για την τυχόν μη συμμόρφωση ενός κράτους μέλους με τις αναφερόμενες υποχρεώσεις, σε συνδυασμό με την ανωτέρω αναφερόμενη περιορισμένη δικαιοδοσία του ΔΕΕ, αντιλαμβανόμαστε ότι η διάταξη αυτή μάλλον περιέχει πολιτικές και όχι νομικές δεσμεύσεις, η παράβαση των οποίων επισύρει την άσκηση πολιτικών πιέσεων (peer pressure) από τους λοιπούς ευρωπαίους εταίρους και όχι κατά κυριολεξία νομικές κυρώσεις. Εξάλλου στην παράγραφο 2 του άρθρου 24 γίνεται ευθεία αναφορά στην *αμοιβαία πολιτική αλληλεγγύη των κρατών μελών*, γεγονός που καθιστά εμφανέστερη την πολιτική διάσταση των εν λόγω διατάξεων²¹.

Στον τομέα της Δικαστικής Συνεργασίας σε Ποινικές Υποθέσεις, που αποτελούσε ζήτημα κοινού ενδιαφέροντος υπό τον πρώην τρίτο διακυβερνητικό πυλώνα, είχε ανακύψει ζήτημα κατά πόσο εφαρμόζεται η διάταξη του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας στις σχέσεις των κρατών μελών με την Ένωση²². Στην υπόθεση Ποινική διαδικασία κατά Maria Pupino (C-105/03), το Δικαστήριο έδωσε τέλος στην ασάφεια που επικρατούσε ως τότε, αναγνωρίζοντας ρητώς την εφαρμογή της αρχής καλόπιστης συνεργασίας εντός του τότε τρίτου πυλώνα για να οδηγηθεί στο συμπέρασμα ότι και οι αποφάσεις-πλαίσιο που υιοθετούνται εντός αυτού, ακριβώς όπως και οι οδηγίες του πρώτου πυλώνα, παράγουν έμμεσο αποτέλεσμα, και συνεπώς τα εθνικά δικαστήρια υποχρεούνται να ερμηνεύουν την εθνική τους νομοθεσία υπό το πρίσμα αυτών²³. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

²¹ Πάντως, δεν αποκλείεται a priori η μελλοντική εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας και σε θέματα που ανήκουν στο χώρο ΚΕΠΠΑ. Βλ. Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 538.

²² Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 269.

²³ Την εφαρμογή της αρχής καλόπιστης συνεργασίας στον πρώην τρίτο πυλώνα επανέλαβε και αργότερα το Δικαστήριο στην υπόθεση Segi κλπ κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, C-355/04 (σκέψη 52), καθώς και στην υπόθεση ΡΜΟΙ, T-284/08 (σκέψη 52), μνημονεύοντας την απόφαση Pupino. Βλ. Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 94-96.

Η Ένωση δύσκολα θα μπορούσε να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή της, αν η αρχή της έντιμης συνεργασίας, κατά την οποία τα κράτη μέλη λαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν ίσχυε επίσης για την αστυνομική και δικαστική συνεργασία σε ποινικές υποθέσεις, η οποία προβλέπεται στον τίτλο VI της Συνθήκης ΕΕ και η οποία άλλωστε στηρίζεται πλήρως στη συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και των οργάνων της Ένωσης.

Την εν λόγω καθολική εφαρμογή της αρχής καλόπιστης συνεργασίας του πρώην άρθρου 10 ΣΕΚ, είχε υποστηρίξει και η γενική εισαγγελέας Kokott στην διατυπωθείσα, επί της συγκεκριμένης υπόθεσης, γνώμη της²⁴.

Βέβαια, το Δικαστήριο στην εν λόγω απόφαση ξεκαθάρισε ότι η αρχή της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο (εν προκειμένω με τις αποφάσεις-πλαίσια) ερμηνείας δεν παρέχει έρεισμα για *contra legem* ερμηνεία του εθνικού δικαίου. Βλέπουμε λοιπόν ότι το Δικαστήριο ακόμα και υπό το καθεστώς των αποφάσεων-πλαισίων – οι οποίες στερούνταν άμεσου αποτελέσματος - που ίσχυαν πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας στο συγκεκριμένο τομέα, επιθυμούσε την καθολική εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν που εφαρμοζόταν στον πρώτο πυλώνα, βάζοντας βέβαια ως εύλογο περιορισμό την απαγόρευση *contra legem* ερμηνείας.

Με την Συνθήκη της Λισαβόνας (οπότε και καταργήθηκαν οι πυλώνες) ο εν λόγω τομέας εντάχθηκε στο Χώρο Ελευθερίας Ασφάλειας και Δικαιοσύνης, στον οποίο εφαρμόζεται ο κανόνας συντρέχουσας αρμοδιότητας των κρατών μελών και της Ένωσης (αρ. 4 παρ. 2 εδ. I ΣΛΕΕ). Πλέον δεν τίθεται αμφιβολία ότι το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας εφαρμόζεται και εδώ, καθώς ο τομέας αυτός πλέον αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της ενωσιακής έννομης τάξης, με τη δυνατότητα υιοθέτησης νομοθετικών πράξεων (όπως υιοθέτηση οδηγιών σύμφωνα με το αρ. 82 παρ. 2 ΣΛΕΕ), και όχι ξεχωριστός χώρος διακυβερνητικής συνεργασίας, ενώ το ΔΕΕ έχει αρμοδιότητα στον τομέα αυτό, με μόνο περιορισμό αυτόν του άρθρου 276 ΣΛΕΕ, σχετικά με τις δράσεις της αστυνομίας και των λοιπών υπηρεσιών επιβολής του νόμου των κρατών μελών, καθώς και σχετικά με την απόδοση ευθυνών στα κράτη μέλη για την τήρηση της δημόσιας τάξης εντός της επικράτειας τους.

1.4. Περιεχόμενο του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας

Με βάση το γράμμα του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ μπορούμε να αναλύσουμε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας σε δύο υποχρεώσεις ενέργειας και μία υποχρέωση παράλειψης, όταν απευθύνεται στα κράτη μέλη ως αποδέκτες (αρ. 4 παρ. 3 εδ. β')²⁵. Συγκεκριμένα, ως

²⁴ Επικαλούμενη τον σκοπό αποτελεσματικής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών στον τομέα αστυνομικής και δικαστικής συνεργασίας σε ποινικές υποθέσεις, κατέληξε ότι 'εντός του πλαισίου αυτού, το περιεχόμενο του άρθρου 10 ΕΚ είναι αυτονόητο –συγκεκριμένα, ότι πρέπει να εκπληρώνονται οι υποχρεώσεις και να μη λαμβάνονται επιβλαβή μέτρα. Αυτό ισχύει και κατά το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, χωρίς να χρειάζεται να αναφερθεί ρητά' (παρ. 27 της Γνώμης της).

²⁵ Βλ. Πρεβεδούρου σε Σκουρήs Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ 279-280.

προς τις υποχρεώσεις ενέργειας, τα τελευταία οφείλουν πρώτον να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης, και δεύτερον να διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της. Όσον αφορά δε την υποχρέωση παράλειψης, σύμφωνα με το γράμμα της διάταξης τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης. (αρ. 4 παρ. 3 εδ. γ'). Αντιλαμβανόμαστε ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, λόγω της γενικόλογης διατύπωσης της αλλά και λόγω της παραπομπής της σε αόριστες έννοιες, όπως 'οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τις Συνθήκες', 'οι υποχρεώσεις που προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης', 'η εκπλήρωση της αποστολής της Ένωσης', καθώς και 'οι στόχοι της Ένωσης', χρήζει εξειδίκευσης. Γι' αυτό και το Δικαστήριο, δια της συστηματικής νομολογίας του, πολλές φορές κατέφυγε στην επίκληση της εν λόγω διάταξης σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις είτε του πρωτογενούς είτε του δευτερογενούς δικαίου, προκειμένου να θεμελιώσει συγκεκριμένες υποχρεώσεις ενέργειας και παράλειψης. Αυτό βέβαια δε σημαίνει ότι δεν υπήρξαν και φορές, που επικαλέστηκε μόνο το πρώην άρθρο 10 ΣΕΚ ως νομική βάση για να θεμελιώσει παράβαση του ενωσιακού δικαίου, απλά καταδεικνύει τη φύση της εν λόγω διάταξης ως αρχής του ευρωπαϊκού δικαίου.

Για λόγους συστηματοποίησης της παρούσας εργασίας θα κατατάξουμε την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας σε δύο κατηγορίες: α) στις αμοιβαίες υποχρεώσεις σεβασμού και συνεργασίας που αφορούν τα *interna corporis* της Ένωσης, ήτοι τις εσωτερικές της σχέσεις (βλ. Κεφάλαιο 3) και β) στις αντίστοιχες αμοιβαίες υποχρεώσεις που αναφέρονται στην εξωτερική δράση και παρουσία της Ένωσης (βλ. Κεφάλαιο 4) Σε κάθε μία από αυτές τις δύο κατηγορίες θα συναντάμε τις προαναφερόμενες υποχρεώσεις πράξεις και παράλειψης, κάθε φορά όμως με διαφορετικό περιεχόμενο ανάλογα με την περίπτωση, το διακυβεύόμενο συμφέρον της Ένωσης, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο αυτό έχει εκφραστεί και εξειδικευτεί²⁶. Η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και την Ένωσης (βλ. Κεφάλαιο 2) θα παίζει επίσης κάποιο ρόλο στη διαμόρφωση του περιεχομένου του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας²⁷. Δεν είναι τυχαίο εξάλλου ότι στην παρ. 1 του άρθρου 4 ΣΕΕ μνημονεύεται η αρχή της δοτής αρμοδιότητας που αποτυπώνεται στο άρθρο 5 ΣΕΕ. Θα δούμε όμως ότι τα κράτη μέλη δεσμεύονται από την αρχή καλόπιστης συνεργασίας ακόμα και όταν έχουν αποκλειστική αρμοδιότητα δράσης σε κάποιο τομέα, για αυτό και η ανάλυση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας δεν μπορεί να εξαντληθεί στην απλή παράθεση των κανόνων αρμοδιότητας, αλλά βαίνει πέρα από αυτή. Ένα ξεχωριστό κεφάλαιο

²⁶ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 187-190.

²⁷ Βλ. Κρητικός σε Χριστιανός Β. (επιμέλεια), *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 22, παρ. 7.

θα αφιερωθεί στην εφαρμογή του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας στα πλαίσια λειτουργίας της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (βλ. Κεφάλαιο 5). Επιπλέον θα μας απασχολήσει η ακριβής ένταση του καθήκοντος συνεργασίας. Είναι τελικά μια υποχρέωση συμπεριφοράς, βάσει της οποίας το κράτος μέλος συμμορφώνεται απλώς έχοντας προσπαθήσει να επιτύχει κάποιο αποτέλεσμα (ακόμα κι αν τελικά δεν τα καταφέρει;) ή μήπως είναι μια υποχρέωση αποτελέσματος, βάσει της οποίας η πρόθεση συμμόρφωσης δε μετράει τόσο όσο μετράει το τελικό αποτέλεσμα; Θα δείξουμε ότι όσον αφορά τις εσωτερικές σχέσεις της Ένωσης, το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας είναι μάλλον μια υποχρέωση αποτελέσματος, καθότι τα κράτη μέλη σπάνια συγχωρούνται όταν δεν εκπληρώνουν τους στόχους της Ένωσης, μη μπορώντας να επικαλεστούν εσωτερικές τους αδυναμίες ως αίτια που τα εμποδίζουν να εκτελέσουν εμπρόθεσμα και προσηκόντως τις υποχρεώσεις που ανέλαβαν βάσει των Συνθηκών. Απ' την άλλη, στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης η νομολογία συχνά αμφιταλαντεύεται μεταξύ πρόθεσης και αποτελέσματος. Τέλος αξίζει να αναφέρουμε ότι οι υποχρεώσεις ενέργειας που απορρέουν από το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ μπορούν να προσλάβουν πολλές μορφές: μπορεί να είναι υποχρεώσεις προσήκουσας ενημέρωσης και παροχής πληροφοριών²⁸ (ιδίως τέτοιες συναντώνται στον τομέα του ανταγωνισμού – πχ αρ. 105 παρ. 1 και 108 ΣΛΕΕ), υποχρεώσεις διαβούλευσης, υποχρεώσεις συνεργασίας των δικαστικών αρχών (δια της υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων, αρ. 267 ΣΛΕΕ), υποχρεώσεις υποβολής μιας διαφοράς στην αποκλειστική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου (αρ. 344 ΣΛΕΕ), ή υποχρεώσεις σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας. Αντίστοιχα και οι υποχρεώσεις παράλειψης μπορούν να εκλάβουν πολλές μορφές: παράλειψη λήψης διοικητικών ή νομοθετικών μέτρων που ενδέχεται να ματαιώσουν το επιδιωκόμενο σκοπό μιας Οδηγίας κατά τη μεταβατική περίοδο ενσωμάτωσης, παράλειψη υποβολής μιας διαφοράς σε δικαιοδοσία άλλη από αυτή του Δικαστηρίου, παράλειψη ανάληψης διεθνών υποχρεώσεων (δια της σύναψης διεθνούς σύμβασης ή ακόμα και δια της υποβολής πρότασης για τροποποίηση πολυμερούς συμφωνίας), οι οποίες ενδέχεται να επηρεάσουν ισχύοντες εσωτερικούς κανόνες, παράλειψη παράβασης διεθνών υποχρεώσεων που ενδέχεται να καταστήσουν την Ένωση διεθνώς υπόλογη έναντι τρίτων κρατών. Είναι δύσκολο λοιπόν εκ των προτέρων να κατηγοριοποιήσουμε όλες τις ενδεχόμενες υποχρεώσεις από τις οποίες δεσμεύεται ένα κράτος δυνάμει του άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ. Σε αυτό που μπορούμε με σιγουριά να καταλήξουμε είναι ότι όταν υπάρχει ένα ρητώς εξειδικευμένο και

²⁸ Βλ. ενδεικτικά απόφαση C-272/86 Επιτροπή κατά Ελλάδας, αναφορικά με τη γενική υποχρέωση των κρατών μελών να διευκολύνουν την Επιτροπή στην εκτέλεση της αποστολής της, η οποία συνίσταται ιδίως, στη μέριμνα για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα, υποχρεώνοντας τα προς το σκοπό αυτό να παρέχουν όλες τις απαραίτητες πληροφορίες που τυχόν τους ζητηθούν (σκέψη 30). Βλ. επίσης για περισσότερες παραπομπές στη σχετική νομολογία, Πρεβεδούρου σε Σκουρής Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 289.

εκπεφρασμένο συμφέρον της Ένωσης (Union Interest) που κινδυνεύει να ματαιωθεί λόγω μιας συμπεριφοράς (ενέργειας ή παράλειψης) ενός κράτους μέλους, ενεργοποιείται αυτόματα η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που δύναται να χρησιμεύσει ως επαρκής νομική βάση για την στοιχειοθέτηση παράβασης των Συνθηκών και του ενωσιακού δικαίου.

2. Το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Προκειμένου να κατανοήσουμε συνολικά την έκταση και το περιεχόμενο της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, τόσο στις εσωτερικές όσο και στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης, πρέπει πρώτα πρέπει να προβούμε σε μια σύντομη επισκόπηση του συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των κρατών μελών και της Ένωσης. Η ‘συνεργασία’ προϋποθέτει ένα σαφές σύστημα κατανομής εξουσιών, εντός του οποίου τα ενδιαφερόμενα μέρη καλούνται να ασκούν τις αρμοδιότητες τους ‘καλόπιστα’. Ειδικά στο πλαίσιο της εξωτερικής δράσης της Ένωσης, η κατανομή των αρμοδιοτήτων παίζει πρωτεύοντα ρόλο για να διαγνώσουμε ποιός (η Ένωση ή τα κράτη μέλη) και με ποιό τρόπο (κατ’ αποκλειστικότητα ή από κοινού) νομιμοποιείται στη σύναψη διεθνών συνθηκών και στην εν γένει ανάληψη διεθνούς δράσης. Οι αρχές που διέπουν το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων εντός της Ένωσης συναντώνται στα άρθρα 4 και 5 ΣΕΕ. Περαιτέρω, στα άρθρα 2 έως 6 ΣΛΕΕ ορίζονται αναλυτικότερα οι κατηγορίες και οι τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης (όπως άλλωστε μαρτυρά και ο αντίστοιχος υπό II τίτλος της ΣΛΕΕ). Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας για πρώτη φορά έγινε μια προσπάθεια σαφούς και συστηματικής σύνταξης ενός συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων εντός του Ευρωπαϊκού οικοδομήματος που ήρθε να αντικαταστήσει το σύστημα των πρώην τριών πυλώνων των προηγούμενων Συνθηκών. Αυτή η προσπάθεια μαρτυρά τις αρχικές προθέσεις των συντακτών για τη ‘συνταγματοποίηση’ των Συνθηκών²⁹. Μπορεί μεν οι προσπάθειες για ένα Ευρωπαϊκό Σύνταγμα εν τέλει να ναυάγησαν, όμως το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων, που προσιδιάζει σε μια ολοκληρωμένη έννομη τάξη, παρέμεινε. Οι βασικές αρχές που διέπουν το εν λόγω σύστημα είναι η αρχή των δοτών αρμοδιοτήτων, η αρχή της επικουρικότητας και η αρχή της αναλογικότητας.

2.1. Η αρχή της δοτής αρμοδιότητας (principle of conferral)

Η πρώτη θεμελιώδης αρχή πάνω στην οποία βασίζεται το ευρωπαϊκό σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων είναι η αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Συναντάται στο άρθρο 5 (παρ. 1 εδ. α’

²⁹ «Με τον όρο συνταγματοποίηση της Συνθήκης νοείται η αναγνώριση σε αυτή ισχύος συντάγματος, με τη μορφή που έχει αυτό σήμερα στις εθνικές έννομες τάξεις, και συνεπακόλουθα η αναγνώριση σε διατάξεις αυτής ισχύος και εννόμων αποτελεσμάτων συνταγματικών διατάξεων» Βλ. Περάκης Εμμανουήλ, *Τα Δικαιοδοτικά Όρια του ΔΕΚ υπό Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, Νομική Βιβλιοθήκη 2009, σελ 246-7.

και παρ. 2) και επαναλαμβάνεται στο άρθρο 4 παρ. 1 ΣΕΕ. Η εν λόγω αρχή οργανώνει τον τρόπο με τον οποίο κατανέμονται οι αρμοδιότητες μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών. Αφορά την ίδια την ύπαρξη αρμοδιότητας και όχι τον τρόπο άσκησης αυτής. Σύμφωνα με αυτήν:

Η οριοθέτηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης διέπεται από την αρχή της δοτής αρμοδιότητας. (άρθρο 5 παρ. 1 εδ. α')

[...] κάθε αρμοδιότητα η οποία δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη. (άρθρο 4 παρ. 1 ΣΕΕ).

Σύμφωνα με την αρχή της δοτής αρμοδιότητας, η Ένωση ενεργεί μόνον εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων που της απονέμουν τα κράτη μέλη με τις Συνθήκες για την επίτευξη των στόχων που οι Συνθήκες αυτές ορίζουν. Κάθε αρμοδιότητα που δεν απονέμεται στην Ένωση με τις Συνθήκες ανήκει στα κράτη μέλη.

Επομένως η ευρωπαϊκή έννομη τάξη δεν είναι αυτό-προσδιοριζόμενη και δεν μπορεί να προσδώσει νέες εξουσίες στα θεσμικά της όργανα, εφόσον τα κυρίαρχα κράτη μέλη δεν προσέβλεψαν σε αυτές. Η Ένωση αντλεί όλες τις αρμοδιότητες της από τη βούληση των συμβαλλόμενων κρατών μελών, έτσι όπως αυτή έχει διατυπωθεί ρητά στις ιδρυτικές Συνθήκες, και όπου η Ένωση δεν έχει *expressis verbis* εξουσία να δράσει, τα κράτη μέλη είναι τα μόνα αρμόδια να δράσουν. Η αρχή αυτή εξυπηρετεί την αρχή της ασφάλειας δικαίου και 'διασώζει' τη φύση των κρατών μελών ως υποκειμένων του διεθνούς δικαίου που αποφάσισαν διαμέσου των ιδρυτικών Συνθηκών να απεμπολήσουν αρμοδιότητες και να προσδώσουν ρητά στην Ένωση συγκεκριμένες κυριαρχικές εξουσίες τους, αλλά όχι όλες³⁰.

2.2. Κατηγορίες και τομείς αρμοδιοτήτων της Ένωσης

Το σύστημα που εγκαθίδρυσε η Συνθήκη της Λισαβόνας προβλέπει τρεις βασικές κατηγορίες αρμοδιοτήτων της Ένωσης: α) τις αποκλειστικές αρμοδιότητες (αρ. 2 παρ. 1 ΣΛΕΕ), β) τις συντρέχουσες αρμοδιότητες (αρ. 2 παρ. 2 ΣΛΕΕ), και γ) τις υποστηρικτικές, συντονιστικές και συμπληρωματικές αρμοδιότητες (αρ. 2 παρ. 5 ΣΛΕΕ)³¹. Περαιτέρω στα άρθρα 3 έως 6 καθορίζονται ενδεικτικά οι τομείς αρμοδιοτήτων που αντιστοιχούν σε κάθε είδος αρμοδιότητας. Και λέμε ενδεικτικά γιατί στη Συνθήκη υπάρχουν ειδικότερες διατάξεις που ρυθμίζουν λεπτομερώς κάθε τομέα αρμοδιότητας, καταγράφοντας τη νομική βάση για την ανάληψη δράσης από την Ένωση, τα μέτρα που δύναται αυτή να υιοθετήσει, τον τρόπο και τις διαδικασίες υιοθέτησης των εκάστοτε μέτρων κλπ.

Α) Αποκλειστική αρμοδιότητα: Όταν η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα δράσης σε κάποιο τομέα, σημαίνει ότι είναι η αποκλειστική ρυθμιστική αρχή που είναι αρμόδια να αποφασίσει για αυτόν τον τομέα. Τα κράτη μέλη δεν έχουν το δικαίωμα να δρουν

³⁰ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 212-214.

³¹ Υπάρχουν και 2 ειδικότερες κατηγορίες αρμοδιοτήτων που εφαρμόζονται σε κάποιους συγκεκριμένους τομείς πολιτικής. Στην παρ. 3 του αρ. 2 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η ειδική αρμοδιότητα της Ένωσης για συντονισμό της οικονομικής πολιτικής (αρ. 119-126 ΣΛΕΕ) και της πολιτικής στον τομέα της απασχόλησης (αρ. 145-150 ΣΛΕΕ). Επιπλέον στην παρ. 4 αρ. 2 ΣΛΕΕ θεσπίζεται η αρμοδιότητα της Ένωσης για τη χάραξη κοινής εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας, που αφορά τον χώρο ΚΕΠΠΑ (αρ. 23-45 ΣΕΕ).

ανεξάρτητα, υιοθετώντας τα δικά τους ρυθμιστικά μέτρα, παρά μόνο όταν εξουσιοδοτούνται ρητά από την Ένωση όπως πράξουν τούτο, ή προκειμένου να εφαρμόσουν, εντός της έννομης τάξης τους, τις πράξεις που η ίδια η Ένωση έχει υιοθετήσει. Η εν λόγω αποκλειστικότητα που έχει απονεμηθεί στην Ένωση είναι απόλυτη και ανεξάρτητη από το αν η τελευταία έχει κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής ή όχι, εάν δηλαδή έχει όντως υιοθετήσει νομικά δεσμευτικές πράξεις ή όχι. Στο άρθρο 3 παρ. 1 ΣΛΕΕ αναφέρονται οι τομείς εντός των οποίων η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα να υιοθετεί νομικά δεσμευτικές πράξεις εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, ενώ στην παράγραφο 2 αναφέρονται οι περιπτώσεις όπου η τελευταία έχει αποκλειστική αρμοδιότητα στη σύναψη διεθνών συμφωνιών, και αφορά την εξωτερική της δράση με τρίτα κράτη στο χώρο της διεθνούς σκηνής.. Εξαίρεση από τη ρητή εξουσιοδότηση που οφείλουν να λαμβάνουν τα κράτη μέλη προκειμένου να δράσουν σε έναν τομέα που έχει καταληφθεί από την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης, μπορεί να υπάρξει μόνο σε περιπτώσεις κατάστασης ανάγκης, όπου απαιτείται η ανάληψη κάποιας δημόσιας δράσης. Και πάλι όμως αυτή η ‘αναγκαία’ ανάληψη δράσης από πλευράς των κρατών μελών πρέπει να ασκείται σε στενή συνεργασία και διαβούλευση με την Επιτροπή³².

Β) Συντρέχουσα αρμοδιότητα: στις περιπτώσεις όπου η Συνθήκη απονέμει συντρέχουσα αρμοδιότητα στην Ένωση αναφορικά με ένα τομέα δραστηριοτήτων, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να αναλαμβάνουν δράση στο μέτρο και στην έκταση που η Ένωση δεν έχει αναλάβει δράση. Έτσι συνάγεται καταρχήν το συμπέρασμα ότι αμφότερα τα κράτη μέλη και η Ένωση είναι (συν)αρμόδια να δράσουν στον τομέα αυτό, αλλά αφ’ ης στιγμής η Ένωση αναλάβει δράση, τα κράτη μέλη αποστερούνται μεν της δικής τους αρμοδιότητας, αλλά μόνο για τα ζητήματα που διέπονται από την ενωσιακή δράση³³. Αντίστοιχα αν η Ένωση αποφασίσει να ‘αποσυρθεί’ από τον τομέα αυτό, καταργώντας μερικά ή ολικά προηγούμενες ρυθμιστικές της πρωτοβουλίες, τότε τα κράτη μέλη ξανά αποκτούν την δικιά τους ρυθμιστική αυτονομία. Είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι ακόμα και σε περιπτώσεις που η Ένωση δεν έχει αναλάβει καμία δράση, υιοθετώντας δεσμευτικές νομικές πράξεις που αφορούν κάποιο τομέα συντρέχουσας αρμοδιότητας της, τα κράτη μέλη είναι μεν ελεύθερα να δράσουν, σεβόμενα όμως πάντα τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου και ειδικότερα τις θεμελιώδεις ελευθερίες όπως περιγράφονται στις ιδρυτικές Συνθήκες³⁴. Απ’ την άλλη όταν η Ένωση έχει ασκήσει τη συντρέχουσα αρμοδιότητα της, τότε τα κράτη μέλη περιορίζονται ακόμα περισσότερο στην ελευθερία δράσης τους και οφείλουν να συμμορφώνονται τόσο με τις διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου, όσο και με τις νομικές δεσμευτικές πράξεις που έχει

³² Βλ. Υπόθ. Επιτροπής κατά Ηνωμένου Βασιλείου, C-804/79, όπου μάλιστα το Δικαστήριο στηρίχτηκε στο πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ για να θεμελιώσει τις υποχρεώσεις διαβούλευσης και συνεργασίας που υπέχουν τα κράτη μέλη σε τέτοιες ιδιόζουσες περιπτώσεις έκτακτης ανάγκης (σκέψεις 28-31).

³³ Βλ. Πρωτόκολλο (αριθ. 25) της ΣΛΕΕ σχετικά με την άσκηση των συντρέχουσών αρμοδιοτήτων.

³⁴ Βλ. Υπόθ. Cassis de Dijon, C-120/78, όπου ενώ το Δικαστήριο καταρχήν ξεκαθάρισε η (τότε) Κοινότητα δεν είχε αναλάβει δράση και επομένως τα κράτη μέλη διατηρούσαν τη ρυθμιστική τους αυτονομία (σκέψη 8), κατέληξε όμως στο συμπέρασμα ότι τα εν λόγω μέτρα ήταν αντίθετα με την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και το (πρώην) άρθρο 30 ΣΕΟΚ (σκέψη 14).

υιοθετήσει η Ένωση. Στην περίπτωση που η ρυθμιστική δράση της Ένωσης καταλαμβάνει όλο το πεδίο εφαρμογής ενός συγκεκριμένου τομέα δραστηριοτήτων, αντιλαμβανόμαστε επί της ουσίας απογυμνώνει τα κράτη μέλη από οποιαδήποτε δυνατότητα 'συντρέχουσας δράσης'. Αντίθετα, όταν η Ένωση επιλέγει περιορισμένη ρυθμιστική δράση, υιοθετώντας παραδείγματος χάριν, μέτρα ελάχιστης εναρμόνισης, τα κράτη μέλη διατηρούν ακόμα κάποια ελευθερία δράσης. Τέλος υπάρχουν περιπτώσεις συντρέχουσας αρμοδιότητας της Ένωσης (αρ. 4 παρ. 3 και παρ. 4 ΣΛΕΕ), όπου τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να αποστερούνται ποτέ της ρυθμιστικής τους αυτονομίας. Σε αυτές τις περιπτώσεις οι αρμοδιότητες κρατών μελών και Ένωσης βαίνουν παράλληλα και όχι αντίθετα και αυτό για λόγους σκοπιμότητας, δεδομένου ότι οι περιπτώσεις αυτές αφορούν τομείς ανθρωπιστικής βοήθειας, έρευνας, τεχνολογικής ανάπτυξης κλπ. Οι τομείς στους οποίους η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα αναφέρονται στο άρθρο 4 ΣΛΕΕ, με χαρακτηριστικότερους αυτούς της εσωτερικής αγοράς, της προστασίας καταναλωτών, των μεταφορών κλπ.

Γ) Υποστηρικτική, συντονιστική και συμπληρωματική αρμοδιότητα: σε ορισμένους τομείς η Ένωση έχει τη δυνατότητα να αναλαμβάνει δράσεις για την υποστήριξη, το συντονισμό και τη συμπλήρωση της δράσης των κρατών μελών αλλά τα κράτη μέλη διατηρούν τη ρυθμιστική τους αρμοδιότητα την οποία η Ένωση δε δύναται να αντικαταστήσει. Προς το σκοπό αυτό, η Ένωση δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να υιοθετήσει νομικές πράξεις εναρμόνισης των νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων των κρατών μελών (και αυτό γιατί η εναρμόνιση θα συνιστούσε αφαίρεση της ρυθμιστικής τους αυτονομίας). Ο ρόλος της περιορίζεται στην έκδοση κατευθυντήριων γραμμών και μέτρων που δίνουν κίνητρα στα κράτη μέλη να δράσουν προς ορισμένη κατεύθυνση. Στο άρθρο 6 ΣΛΕΕ απαριθμούνται οι τομείς δραστηριοτήτων στους οποίους η Ένωση έχει αυτού του είδους τις αρμοδιότητες, όπως ο τουρισμός, η παιδεία, η επαγγελματική εκπαίδευση κλπ. Παρόλο που τα κράτη μέλη διατηρούν πλήρως τη ρυθμιστική τους αυτονομία στους τομείς αυτούς, δεν απαλλάσσονται των υποχρεώσεων που υπέχουν σύμφωνα με το πρωτογενές δίκαιο και ειδικότερα αυτών που αφορούν τις θεμελιώδεις ελευθερίες και την απαγόρευση διακρίσεων λόγω ιθαγένειας (νυν άρθρο 18 ΣΛΕΕ), όπως ακριβώς ισχύει και στις περιπτώσεις όπου η Ένωση δεν έχει κάνει χρήση της συντρέχουσας αρμοδιότητας της στους αντίστοιχους τομείς³⁵.

2.3. Καταστράτηση της αρχής της δοτής αρμοδιότητας: το φαινόμενο κατάληψης αρμοδιοτήτων άνευ νομικής βάσης

Υπάρχουν περιπτώσεις όπου ενώ η αρχή της δοτής αρμοδιότητας φαίνεται να τηρείται, εν τοις πράγμασι η ρυθμιστική αυτονομία της Ένωσης βρίσκεται εκτός του σκοπού των

³⁵ Βλ. Υπόθ. Gravier, C-293/83, που αφορούσε τη λήψη ρυθμιστικών μέτρων από το Βέλγιο που αφορούσαν την πρόσβαση και τη συμμετοχή σε κύκλους εκπαίδευσης και μαθητείας για υπηκόους άλλων κρατών μελών, τα οποία αποδείχτηκε ότι αντιβαίνουν στο (πρώην) άρθρο 7 ΣΕΟΚ και συνιστούσαν άνιση μεταχείριση με βάση την ιθαγένεια (σκέψεις 19 και 24-26).

διατάξεων των Συνθηκών. Όπως προαναφέρθηκε στον τομέα της εσωτερικής αγοράς η Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα. Ειδικότερα το άρθρο 114 ΣΛΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση, δια των αρμόδιων θεσμικών της οργάνων, δύναται να υιοθετεί μέτρα για την προσέγγιση των νομοθεσιών των κρατών μελών που έχουν ως αντικείμενο την εγκαθίδρυση και λειτουργία της εσωτερικής αγοράς. Το ερώτημα είναι πόσο διασταλτικά θα ερμηνευθεί η έννοια της ‘εσωτερικής αγοράς’ και των μέτρων εναρμόνισης που την ολοκληρώνουν. Εάν διαγνωστεί ότι κάποια μέτρα που υιοθετεί η Ένωση είναι κάπως άσχετα ή έστω μόνο εμμέσως και περιστασιακά συσχετιζόμενα με την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς, τότε καταλήγουμε στο συμπέρασμα ότι η τελευταία δεν έχει καν αρμοδιότητα να τα υιοθετήσει και άρα παραβιάζεται η αρχή της δοτής αρμοδιότητας. Τέτοια περίπτωση συναντάμε στην απόφαση του Δικαστηρίου C-376/98, σχετικά με τα μέτρα εναρμόνισης που εμπεριείχε η Οδηγία 98/43/EK *‘για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών όσον αφορά τη διαφήμιση και τη χορηγία υπέρ των προϊόντων καπνού’*. Το Δικαστήριο³⁶ ακύρωσε την εν λόγω Οδηγία και έκρινε ότι:

Από τις συνδυασμένες αυτές διατάξεις προκύπτει ότι τα μέτρα τα οποία αφορά το άρθρο 100 Α, παράγραφος 1, της Συνθήκης σκοπούν στη βελτίωση των συνθηκών εγκαθιδρύσεως και λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς. Η ερμηνεία του άρθρου αυτού υπό την έννοια ότι παρέχει στον κοινοτικό νομοθέτη γενική αρμοδιότητα για τη ρύθμιση της εσωτερικής αγοράς όχι μόνον αντιβαίνει στο γράμμα των προπαρατεθεισών διατάξεων, αλλά επίσης δεν συμβιβάζεται με την αρχή που καθιερώνει το άρθρο 3 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 5 ΕΚ), κατά την οποία οι αρμοδιότητες της Κοινότητας είναι κατ' ανάθεση αρμοδιότητες.

Άλλη μια χαρακτηριστική περίπτωση διάταξης που ενδέχεται να χρησιμοποιηθεί ‘καταχρηστικά’ για να επεκτείνει τις αρμοδιότητες της Ένωσης εκτός των επιτρεπτών ορίων είναι το άρθρο 352 ΣΛΕΕ, στο οποίο συνήθως η πρώην Κοινότητα συνήθιζε να καταφεύγει όταν δεν μπορούσε να κάνει χρήση του άρθρου 114 ΣΛΕΕ. Στην γνώμη 2/94 που αφορούσε τη δυνατότητα της Ένωσης να προσχωρήσει ως μέλος στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την Προστασία των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και τις Θεμελιώδεις Ελευθερίες, το Δικαστήριο έσπευσε να καταστήσει σαφές ότι καταρχήν καμία διάταξη της Συνθήκης δεν παρείχε στα κοινοτικά όργανα αρμοδιότητα να αναλάβουν οποιαδήποτε δράση στον τομέα των δικαιωμάτων του ανθρώπου ή να προβούν σε σύναψη διεθνών συνθηκών στον τομέα αυτό³⁷. Επιπλέον τόνισε ότι το πρώην άρθρο 235 ΣΕΚ (νυν 352 ΣΛΕΕ), σε καμία περίπτωση δεν μπορούσε να αποτελέσει έρεισμα για τη θέσπιση διατάξεων οι οποίες τελικώς θα συνεπάγονταν κατ’ ουσία τροποποίηση της (τότε) Συνθήκης, χωρίς να έχει τηρηθεί η κατάλληλη τροποποιητική διαδικασία³⁸. Και πράγματι εφόσον το Δικαστήριο διέγνωσε την έλλειψη ενός τομέα δραστηριοτήτων, όπως είναι η προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, εντός του οποίου η (τότε) Κοινότητα θα μπορούσε να ασκήσει οποιουδήποτε είδους

³⁶ Υπόθ. Tobacco Advertising Directive, C-376/98, (σκέψεις 82-85).

³⁷ Γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου (σκέψη 27).

³⁸ Σκέψη 30 της ίδιας ως άνω Γνωμοδότησης.

αρμοδιότητα, τότε η χρήση του άρθρου 235 ΣΕΟΚ/308 ΣΕΚ ως νομική βάση αναγκαία αποκλείεται, και η Κοινότητα δεν νομιμοποιούνταν ως προς την ανάληψη οποιασδήποτε εσωτερικής αλλά και εξωτερικής δράσης³⁹.

2.4. Η αρχή της επικουρικότητας (principle of subsidiarity)

Μετά την αρχή της δοτής αρμοδιότητας που απαντά στο ερώτημα 'πότε η Ένωση έχει αρμοδιότητα να πράξει', συναντάμε τις δύο άλλες θεμελιώδεις αρχές του ενωσιακού συστήματος κατανομής αρμοδιοτήτων, την αρχή της επικουρικότητας και την αρχή της αναλογικότητας (αρ. 5 παρ. 1 εδ' β ΣΕΕ) που απαντάνε στο ερώτημα 'πώς οφείλει η Ένωση να ασκεί τις αρμοδιότητες της'. Η αρχή της επικουρικότητας ειδικότερα βασίζεται στη σχετικά απλή παραδοχή ότι η δημόσια δράση πρέπει να ξεκινά από κάτω προς τα πάνω. Με αυτό εννοούμε, τη δυνατότητα των κρατών μελών να αναπτύσσουν πρωτοβουλίες και να εκπληρώνουν τους στόχους της Ένωσης, λαμβάνοντας αποφάσεις, κατά προτεραιότητα, σε σχέση με τα θεσμικά όργανα αυτής, καθώς βρίσκονται εγγύτερα στους υπηκόους τους και γνωρίζουν καλύτερα τις ανάγκες τους. Σχετίζεται δε άμεσα με την αρχή του σεβασμού εθνικής ταυτότητας των κρατών μελών που συναντάται στο άρθρο 4 παρ. 2 ΣΕΕ⁴⁰. Είναι προφανές δε, ότι η αρχή της επικουρικότητας δεν εφαρμόζεται σε εκείνους τους τομείς όπου έχει επιφυλαχθεί για την Ένωση αποκλειστική αρμοδιότητα δράσης, καθώς στην περίπτωση αυτή έχει αποκλειστεί a priori η ευχέρεια δράσης των κρατών μελών (αρ. 5 παρ. 3 ΣΕΕ). Έτσι λοιπόν, κατά το γράμμα της Συνθήκης:

Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, στους τομείς οι οποίοι δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Ένωση παρεμβαίνει μόνο εφόσον και κατά τον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης δεν μπορούν να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη, τόσο σε κεντρικό όσο και σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, μπορούν όμως λόγω της κλίμακας ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα στο επίπεδο της Ένωσης.

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της επικουρικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Τα εθνικά κοινοβούλια μεριμνούν για την τήρηση της αρχής αυτής σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο εν λόγω Πρωτόκολλο.

Επομένως δύο είναι οι συνθήκες που πρέπει να πληρούνται, προκειμένου να διαγνώσουμε αν τηρείται η αρχή της επικουρικότητας κατά την ανάληψη ενωσιακής δράσης: α) τα κράτη μέλη να μην εκπληρώνουν επαρκώς τους στόχους της προβλεπόμενης δράσης στο εθνικό και περιφερειακό τους πεδίο και β) η ανάληψη δράσης από την Ένωση να είναι σε θέση να εκπληρώσει καλύτερα τους στόχους αυτούς. Είναι ενδιαφέρον ότι στις Συνθήκες προσαρτήθηκε ειδικό Πρωτόκολλο⁴¹, στο οποίο και παραπέμπει ευθέως το άρθρο 5 παρ. 3 εδ.

³⁹ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 234 επ., ιδίως 237.

⁴⁰ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 223-230.

⁴¹ Βλ. Πρωτόκολλο (αριθ. 2). Σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

β ΣΕΕ. Στο άρθρο 5 του εν λόγω Πρωτοκόλλου επιβάλλεται η υποχρέωση αιτιολόγησης των σχεδίων νομοθετικών πράξεων σύμφωνα με τις αρχές της επικουρικότητας και της αναλογικότητας. Επιπλέον το άρθρο 296 εδ. β' ΣΛΕΕ επιβάλλει την αιτιολόγηση κάθε νομικής πράξης που εκδίδεται από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να επιβλέπει την τήρηση της εν λόγω υποχρέωσης, ήτοι τη συμμόρφωση των θεσμικών οργάνων με την αρχή της επικουρικότητας⁴². Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι σύμφωνα με τα άρθρα του Πρωτοκόλλου (αριθ. 2) επιφυλάσσεται η δυνατότητα αντίδρασης και στα εθνικά κοινοβούλια των κρατών μελών σε περίπτωση που κατά τη γνώμη τους υφίσταται παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας. Η δυνατότητα αυτή λειτουργεί προληπτικά, πριν την υιοθέτηση λήψης του μέτρου, εντός συγκεκριμένης προθεσμίας και υπό συγκεκριμένους όρους, προκειμένου να ανοίξει ένας 'διάλογος' μεταξύ εθνικών κοινοβουλίων και θεσμικών οργάνων, σχετικά με την τήρηση της εν λόγω αρχής⁴³.

2.5. Η αρχή της αναλογικότητας (principle of proportionality)

Η αρχή της αναλογικότητας ως η δεύτερη αρχή που διέπει την άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης απαντά στο ερώτημα 'ποιά πρέπει να είναι η ένταση της ενωσιακής δράσης'⁴⁴. Έτσι κατά το γράμμα του άρθρου 5 παρ. 4 ΣΕΕ:

Σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το περιεχόμενο και η μορφή της δράσης της Ένωσης δεν υπερβαίνουν τα απαιτούμενα για την επίτευξη των στόχων των Συνθηκών.

Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης εφαρμόζουν την αρχή της αναλογικότητας σύμφωνα με το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

Ενώ σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου (αριθ. 2) τα σχέδια των νομοθετικών πράξεων της Ένωσης πρέπει να αιτιολογούνται ως προς τη συμμόρφωση τους με την αρχή της αναλογικότητας (και της αρχής της επικουρικότητας όπως αναλύεται και ανωτέρω), δεν προβλέπεται αντίστοιχη διαδικασία τήρησης της αρχής αυτής από τα εθνικά κοινοβούλια. Το Δικαστήριο όμως σε κάθε περίπτωση ελέγχει πάντοτε τα ενωσιακά μέτρα υπό το πρίσμα τήρησης της αρχής της αναλογικότητας, η οποία έχει αναγνωριστεί και ως γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου. Παρόλα αυτά αρκείται πάντα σε έναν οριακό έλεγχο (για πρόδηλο σφάλμα, κατάχρηση εξουσιών ή προφανή υπέρβαση δικαιοδοσίας) και αποφεύγει να προβεί σε έναν έλεγχο σκοπιμότητας, σχετικά με τις ουσιαστικές εκτιμήσεις στις οποίες προέβη ο ενωσιακός νομοθέτης, επιλέγοντας ένα συγκεκριμένο μέτρο έναντι κάποιου άλλου⁴⁵.

⁴² Βλ. άρθρο 8 του ως άνω Πρωτοκόλλου και ενδεικτικά την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-233/94. Η Γερμανία επιχείρησε να πετύχει την ακύρωση της Οδηγίας 94/19/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου περί των συστημάτων εγγυήσεως των καταθέσεων, προβάλλοντας ως λόγο ακύρωσης, μεταξύ άλλων, την παραβίαση της αρχής της επικουρικότητας λόγω ελλείψεως αιτιολογίας προς λήψη του συγκεκριμένου νομοθετικού μέτρου. Το Δικαστήριο (σκέψεις 25-29) απέρριψε τον λόγο αυτό ακύρωσης.

⁴³ Άρθρα 6 και 7 του Πρωτοκόλλου (αριθ. 2).

⁴⁴ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 230-232.

⁴⁵ Βλ. Ενδεικτικά: Υπόθεση ex parte British American Tobacco, C-491/01, (σκέψεις 122-123), Υπόθεση ABNA, C-453/03, (σκέψεις 67-69).

2.6. Η αρμοδιότητα της Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών (αρ. 216 ΣΛΕΕ)

Το άρθρο 216 ΣΛΕΕ ρυθμίζει τις περιπτώσεις σύμφωνα με τις οποίες η Ένωση έχει αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών. Παρόλο που το λεκτικό του μοιάζει αισθητά με αυτό του άρθρου 3 παρ. 2 ΣΛΕΕ, και παρότι αμφότερα ενσωματώνουν σχεδόν την ίδια νομολογία του Δικαστηρίου, είναι σημαντική μια διάκριση μεταξύ τους: το πρώτο απαντάει στο ερώτημα 'αν η Ένωση έχει αρμοδιότητα να συνάψει διεθνείς συμφωνίες', ενώ το δεύτερο απαντάει στο ερώτημα 'πότε η αρμοδιότητα που απολαμβάνει η Ένωση, σύμφωνα με το άρθρο 216 ΣΛΕΕ, είναι αποκλειστική'⁴⁶.

Έτσι λοιπόν το εν λόγω άρθρο προβλέπει 4 περιπτώσεις στις οποίες αναγνωρίζεται καταρχήν αρμοδιότητα δράσης στην Ένωση:

1) όταν το προβλέπουν οι Συνθήκες:

Τέτοιες περιπτώσεις συναντώνται στα άρθρα 191 παρ. 4 και 192 ΣΛΕΕ, 165 παρ. 3 και 166 παρ. 3 ΣΛΕΕ, 171 παρ. 3 ΣΛΕΕ, 205-221 ΣΛΕΕ αλλά και αρ. 37 ΣΕΕ στο χώρο ΚΕΠΠΑ. Είναι χαρακτηριστικό ότι σε διάφορους τομείς δραστηριοτήτων όπου είναι κεντρική η δράση της Ένωσης, όπως οι μεταφορές, η χορήγηση ασύλου, η μετανάστευση, ανταγωνισμός κ.α., δεν προβλέπεται ρητά η αρμοδιότητα της Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών και η τελευταία αντλεί την αρμοδιότητα της από τις άλλες 3 περιπτώσεις που θα αναφερθούν εν συνεχεία.

2) όταν η σύναψη συμφωνίας είναι αναγκαία για την επίτευξη, στο πλαίσιο των πολιτικών της Ένωσης, ενός εκ των στόχων που καθορίζονται από τις Συνθήκες

Η περίπτωση αυτή στην ουσία αποτυπώνει νομολογία του Δικαστηρίου, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την Γνωμοδότηση του με αριθμό 1/76, που αφορούσε τη σύναψη διεθνούς σύμβασης για τη ναυσιπλοΐα στο Ρήνο, σύμφωνα με το σκεπτικό της οποίας:

Η αρμοδιότητα της Κοινότητας για τη σύναψη μιας τέτοιας συμφωνίας δεν προβλέπεται ρητά από τη Συνθήκη. Ωστόσο, το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να δεχθεί, πρόσφατα με την απόφαση της 14^{ης} Ιουλίου 1976 στις υποθέσεις 3/76, 4/76 και 6/76 KRAMER, ότι η αρμοδιότητα για την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων μπορεί να προκύπτει όχι μόνο από ρητή απονομή από τη Συνθήκη, αλλά επίσης να απορρέει σιωπηρά από τις διατάξεις της. Το Δικαστήριο δέχθηκε, κυρίως, ότι κάθε φορά που το κοινοτικό δίκαιο θέσπισε υπέρ των κοινοτικών οργάνων αρμοδιότητες επί του εσωτερικού πεδίου για την επίτευξη καθορισμένου στόχου, η Κοινότητα έχει την αρμοδιότητα να αναλάβει τις αναγκαίες για την επίτευξη του εν λόγω στόχου διεθνείς υποχρεώσεις, ακόμα και αν δεν υφίσταται σχετική ρητή διάταξη.

Αυτό το συμπέρασμα επιβάλλεται ιδίως σε όλες τις περιπτώσεις όπου η εσωτερική αρμοδιότητα χρησιμοποιήθηκε για τη θέσπιση μέτρων εντασσόμενων στην πραγματοποίηση κοινών πολιτικών. Δεν περιορίζεται ωστόσο σ' αυτό το ενδεχόμενο. Παρ' όλον ότι τα εσωτερικά κοινοτικά μέτρα δεν θεσπίζονται παρά με την ευκαιρία της σύναψης και της θέσεως σε εφαρμογή της διεθνούς συμφωνίας, όπως αντιμετωπίζεται στην προκειμένη περίπτωση με την πρόταση

⁴⁶ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, Wyatt and Dashwood's *European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 909.

του Κανονισμού που υποβλήθηκε από την Επιτροπή στο Συμβούλιο, ωστόσο η αρμοδιότητα της Κοινότητας για να αναλαμβάνει υποχρεώσεις έναντι τρίτων χωρών απορρέει σιωπηρά από τις διατάξεις της Συνθήκης που θεσπίζουν την εσωτερική αρμοδιότητα, υπό την προϋπόθεση η συμμετοχή της Κοινότητας στη διεθνή σύμβαση, όπως στην προκείμενη περίπτωση, να είναι αναγκαία για την επίτευξη ενός από τους στόχους της Κοινότητας.

Επομένως, η Ένωση έχει αντανakλαστικά την συνεπαγόμενη εξωτερική αρμοδιότητα σύναψης διεθνών συμφωνιών εφόσον βάσει των Συνθηκών της έχει επιφυλαχτεί η εσωτερική αρμοδιότητα να δράσει σε ένα συγκεκριμένο τομέα⁴⁷. Μάλιστα η δυνατότητα αυτή υπάρχει ανεξαρτήτως του αν έχει ασκήσει προηγουμένως την εσωτερική της αρμοδιότητα ή όχι⁴⁸. Πρέπει όμως να υπάρχει σαφής απονομή εσωτερικής αρμοδιότητας και υπαρκτή νομική βάση για την άσκηση αυτής⁴⁹. Ο βαθμός ‘αναγκαιότητας’ για την επίτευξη των ενωσιακών στόχων, πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά, καθώς απαντά στο ερώτημα αν η Ένωση έχει καταρχήν αρμοδιότητα και να μην συγχέεται με την παρόμοια ‘αναγκαιότητα’ που απαιτείται στο άρθρο 3 παρ. 2 (για τη δυνατότητα της Ένωσης να ασκήσει την εσωτερική της αρμοδιότητα), η οποία απαντά στο ερώτημα πότε αυτή η συνεπαγόμενη εξωτερική αρμοδιότητα της Ένωσης είναι αποκλειστική. Εξάλλου η αναγκαιότητα του άρθρου 3 παρ. 2 προϋποθέτει την αναγκαιότητα του άρθρου 216 αλλά δεν ταυτίζεται με αυτή (εξ’ ου και η διαφοροποίηση στο λεκτικό των δύο άρθρων: το ένα κάνει λόγο για επίτευξη των στόχων της Ένωσης και το άλλο για δυνατότητα άσκησης της εσωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης).

3)όταν (η αρμοδιότητα) προβλέπεται σε νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης

Η τρίτη περίπτωση είναι κάπως παραπλανητική, δεδομένου ότι εάν δεν εφαρμόζεται η πρώτη ή η δεύτερη περίπτωση, τότε δεν είναι δυνατόν να μπορεί μια πράξη δευτερογενούς δικαίου να θεμελιώσει αρμοδιότητα ‘από το πουθενά’. Εάν έχουν υιοθετηθεί μέτρα δευτερογενούς δικαίου που στοχεύουν στην επίτευξη ενός στόχου της Ένωσης κατά τη νόμιμη άσκηση μιας εσωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης, τότε φαίνεται καταρχήν να εφαρμόζεται η δεύτερη περίπτωση⁵⁰. Εάν η νομικά δεσμευτική πράξη της Ένωσης αναφέρει ρητά την ύπαρξη εξωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης για την καλύτερη εφαρμογή των εσωτερικών μέτρων που θεσπίζει, τότε επί της ουσίας επαναλαμβάνει τη θεωρία των συνεπαγόμενων εξωτερικών αρμοδιοτήτων που αναφέρεται ανωτέρω. Η μόνη διαφορά είναι ίσως η ρητή πλέον – και όχι σιωπηρή-συνεπαγόμενη – αναφορά στην ύπαρξη της.

⁴⁷ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, Wyatt and Dashwood's *European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 915-6.

⁴⁸ Και στο σημείο αυτό είναι που κατά βάση διαφέρει από την περίπτωση (4) και τη νομολογία του Δικαστηρίου στην απόφαση ERTA.

⁴⁹ Αυτό αναδείχθηκε με μεγαλύτερη έμφαση στη γνωμοδότηση του Δικαστηρίου 1/94, που αφορούσε την αρμοδιότητα της (τότε) Κοινότητας, και δη την αποκλειστική (σύμφωνα με τις αιτιάσεις της Επιτροπής) για τη σύναψη ενός πακέτου συμφωνιών στα πλαίσια του ΠΟΕ. Εκεί (σκέψη 81 επ.) το Δικαστήριο τόνισε ότι σε σχέση με το δικαίωμα εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, οι Συνθήκες απένεμαν εσωτερικές αρμοδιότητες στην (τότε) Κοινότητα για τη υιοθέτηση κανόνων σχετικά με τις σχέσεις των υπηκόων των κρατών μελών μεταξύ τους και όχι στις σχέσεις τους με τρίτες χώρες. Ελλείψει εσωτερικής αρμοδιότητας που να δύναται να ρυθμίσει το τελευταίο αυτό θέμα, αποκλείεται εκ προοιμίου και η ‘συνεπαγόμενη εξωτερική αρμοδιότητα’ της Κοινότητας για τη ρύθμιση του ίδιου θέματος.

⁵⁰ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, Wyatt and Dashwood's *European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 920-1.

4)όταν (η σύναψη της διεθνούς συμφωνίας) ενδέχεται να επηρεάσει κοινούς κανόνες ή να μεταβάλλει την εμβέλεια τους.

Η τέταρτη περίπτωση αποτελεί ρητή αποτύπωση της χαρακτηριστικής νομολογίας του Δικαστηρίου στην απόφαση ERTA (C-22/70). Το ζήτημα στην εν λόγω απόφαση ήταν το κατά πόσο η (τότε) Κοινότητα είχε τη δυνατότητα διαπραγμάτευσης και σύναψης μιας διεθνούς συμφωνίας περί της εργασίας των πληρωμάτων των οχημάτων που πραγματοποιούν διεθνείς μεταφορές οδικώς. Σύμφωνα με το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης⁵¹:

Ειδικότερα, κάθε φορά που, για την εφαρμογή μιας προβλεπόμενης από τη Συνθήκη κοινής πολιτικής, η Κοινότητα εκδίδει διατάξεις οι οποίες θεσπίζουν, με οποιαδήποτε μορφή, κοινούς κανόνες, τα κράτη μέλη δεν έχουν πλέον το δικαίωμα, άσχετα αν δρουν ατομικά ή ακόμα και συλλογικά, να αναλαμβάνουν έναντι τρίτων κρατών υποχρεώσεις που θίγουν αυτούς τους κανόνες.

Πράγματι, μετά την προοδευτική θέσπιση αυτών των κοινών κανόνων, μόνο η Κοινότητα είναι σε θέση να αναλάβει και να εκτελέσει, στο σύνολο των τομέων εφαρμογής της κοινοτικής έννομης τάξης, τις υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί έναντι τρίτων κρατών.

Επομένως, το σύστημα των εσωτερικών μέτρων της Κοινότητας δεν μπορεί να διαχωριστεί, κατά την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης, από εκείνο των εξωτερικών σχέσεων.

Μάλιστα το Δικαστήριο σε αυτή του την απόφαση και προκειμένου να θεμελιώσει το σκεπτικό του, επικαλέστηκε ευθέως την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας⁵². Τα κράτη μέλη εφόσον προσέδωσαν στην (τότε) Κοινότητα εσωτερικές αρμοδιότητες για την υιοθέτηση κοινών κανόνων⁵³, όφειλαν παράλληλα να απέχουν από την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων με τρίτες χώρες για τα θέματα που εσωτερικά θα ρύθμιζε πλέον η Κοινότητα. Και στο ερώτημα ‘ποιος τελικά θα ήταν αρμόδιος να δράσει στο διεθνές προσκήνιο μιας και τα κράτη δεσμεύονταν από την υποχρέωση αποχής του (πρώην) άρθρου 5 ΣΕΟΚ, το Δικαστήριο απάντησε ότι η Κοινότητα ήταν αυτή που θα γέμιζε το ‘κενό’ που είχε δημιουργηθεί. Είναι φανερό λοιπόν ότι χωρίς την επίκληση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας το Δικαστήριο δε θα ήταν σε θέση να οδηγηθεί στο εν λόγω ρηξικέλευθο συμπέρασμα. Και ενώ η απόφαση αυτή φαίνεται να απαντάει κυρίως στο ερώτημα ‘πότε η Ένωση έχει αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών’⁵⁴, δεν πρέπει να παραβλέψουμε το γεγονός ότι καταρχήν απαντάει στο ερώτημα για την ίδια την ύπαρξη εξωτερικής αρμοδιότητας (με βάση πρωτίστως το λογικό επιχείρημα ‘εκ του μείζονος το έλασσον’)⁵⁵.

⁵¹ Σκέψεις 17-19 της απόφασης C-22/70.

⁵² Σκέψεις 21-22 της ίδιας ως άνω απόφασης. Το αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ λειτούργησε εδώ ως ένας κανόνας κατανομής αρμοδιοτήτων. Βλ. Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 339-340.

⁵³ Οι οποίοι κανόνες βάσει της αρχής της υπεροχής, είναι σε ιεραρχικά ανώτερη θέση από τους εθνικούς κανόνες των κρατών μελών που ρυθμίζουν τα ίδια θέματα.

⁵⁴ Για αυτό εξάλλου το άρθρο 3 παρ. 2 ΣΛΕΕ και το άρθρο 216 ΣΛΕΕ σε αυτό το κομμάτι είναι πανομοιότυπα.

⁵⁵ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 913.

2.7. Η αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών **(αρ. 3 παρ. 1 και 2 ΣΛΕΕ).**

Σύμφωνα με το αρ. 3 παρ. 1 ΣΛΕΕ η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα σε 5 τομείς δραστηριοτήτων⁵⁶. Η αποκλειστική αυτή αρμοδιότητα φυσικά εκτείνεται και στο χώρο του διεθνούς δικαίου⁵⁷, καθιστώντας έτσι την Ένωση ως μόνη αρμόδια – και μάλιστα a priori – για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών στους τομείς αυτούς. Τα πράγματα περιπλέκονται κάπως στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 3 ΣΛΕΕ, που επιχειρείται η καταγραφή των περιπτώσεων όπου στην Ένωση αποδίδεται αποκλειστική αρμοδιότητα (όχι a priori) αλλά κάτω από συγκεκριμένες συνθήκες (επιγενόμενη αποκλειστική αρμοδιότητα⁵⁸). Οι περιπτώσεις αυτές είναι οι εξής:

1) όταν η σύναψη αυτή προβλέπεται σε νομοθετική πράξη της Ένωσης

Η περίπτωση αυτή είναι πανομοιότυπη με την περίπτωση (3) του άρθρου 216 ΣΛΕΕ. Προς αποφυγή επαναλήψεων παραπέμπουμε στο εν λόγω κομμάτι ανωτέρω. Αρκεί εδώ να σημειωθεί ότι η καταγραφή αυτής της περίπτωσης αποτελεί ενσωμάτωση στη Συνθήκη της νομολογίας του Δικαστηρίου που συναντάται στη Γνωμοδότηση του με αριθμό 2/92⁵⁹ καθώς και στην 1/94⁶⁰.

2) είναι απαραίτητη για να μπορέσει η Ένωση να ασκήσει την εσωτερική της αρμοδιότητα

Όπως αναφέρθηκε και ανωτέρω υπάρχει μια στενή σχέση μεταξύ αυτού του εδαφίου και της περίπτωσης (2) του άρθρου 216 ΣΛΕΕ. Στη Γνωμοδότηση 1/94, το Δικαστήριο επικαλούμενο το σκεπτικό που είχε διατυπώσει στη Γνωμοδότηση 1/76 σχετικά τη συνεπαγόμενη εξωτερική αρμοδιότητα της (τότε) Κοινότητας, που απέρρεε από την ήδη υφιστάμενη εσωτερική αρμοδιότητα της, και μάλιστα ανεξαρτήτως του αν η τελευταία είχε ασκηθεί ή όχι, κατέληξε πάλι σε ένα τολμηρό συμπέρασμα⁶¹:

[...] καθίσταται έτσι κατανοητό γιατί η εξωτερική αρμοδιότητα μπορούσε να ασκηθεί και να καταστεί κατ' αυτόν τον τρόπο αποκλειστική, χωρίς να έχει θεσπιστεί προηγουμένως εσωτερική νομοθετική πράξη.

Το περίεργο είναι ότι το Δικαστήριο στην Γνωμοδότηση του 1/76 είχε ασχοληθεί με το ερώτημα αυτής καθ' εαυτής της ύπαρξης εξωτερικής αρμοδιότητας και δεν είχε κάνει κανένα λόγο περί αποκλειστικότητας αυτής ή όχι⁶². Εξ' ου και όπως είπαμε, αρμόζει μια διασταλτική ερμηνεία στην έννοια της 'αναγκαιότητας' του άρθρου 216. Όμως τώρα έχουμε ξεφύγει από

⁵⁶ α) τελωνειακή ένωση, β) θέσπιση των κανόνων ανταγωνισμού που είναι αναγκαίοι για τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, γ) νομισματική πολιτική για τα κράτη με νόμισμα το ευρώ, δ) διατήρηση των βιολογικών πόρων της θάλασσας στο πλαίσιο της κοινής αλιευτικής πολιτικής, ε) κοινή εμπορική πολιτική.

⁵⁷ Καθώς, όπως έχει ήδη αναφερθεί σύμφωνα με το αρ. 2 παρ. 1 ΣΛΕΕ, όταν στην Ένωση αποδίδεται αποκλειστική αρμοδιότητα, τότε αυτή είναι η μόνη που δύναται να νομοθετεί και να εκδίδει νομικά δεσμευτικές πράξεις, και η σύναψη διεθνών συμφωνιών είναι ένα είδος νομικά δεσμευτικής πράξης.

⁵⁸ Στα αγγλικά: external exclusivity superveniens

⁵⁹ Η Γνωμοδότηση αυτή αφορούσε την αρμοδιότητα της (τότε) Κοινότητας να συμμετάσχει στην απόφαση του Συμβουλίου του ΟΟΣΑ περί εθνικής μεταχείρισης (σκέψη 33)

⁶⁰ Συγκεκριμένα στη σκέψη 95 της εν λόγω Γνωμοδότησης.

⁶¹ Σκέψεις 85 και 89 της Γνωμοδότησης 1/94

⁶² Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, Wyatt and Dashwood's *European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 924.

το ερώτημα της ύπαρξης αρμοδιότητας (έχοντας απαντήσει θετικά) και έχουμε έρθει αντιμέτωποι με το ερώτημα της τυχόν αποκλειστικότητας αυτής, η οποία είναι μάλιστα επιγενόμενη και θεωρείται ‘απαραίτητη’ για την άσκηση της εσωτερικής αρμοδιότητας της Ένωσης. Με αυτή την έννοια του ‘απαραίτητου’ πρέπει να είμαστε ιδιαίτερα προσεκτικοί και η ερμηνεία που της αρμόζει είναι η συσταλτική⁶³, γιατί ενδεχόμενη διασταλτική ερμηνεία θα οδηγούσε σε παράδοξες περιστάσεις όπου η Ένωση έχοντας, λόγου χάριν, συντρέχουσα εσωτερική αρμοδιότητα – την οποία δεν είχε καν ασκήσει – θα κατέληγε να έχει αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα, απαγορεύοντας στα κράτη οποιαδήποτε εξωτερική πρωτοβουλία. Έτσι λοιπόν το Δικαστήριο για πρώτη φορά με τη Γνωμοδότηση του 1/94 αναγνώρισε το ενδεχόμενο επιγενόμενης αποκλειστικής αρμοδιότητας υπέρ της Ένωσης, εφόσον η τελευταία κριθεί απαραίτητη για την αποτελεσματική άσκηση της ήδη υπάρχουσας εσωτερικής της αρμοδιότητας⁶⁴. Βέβαια σε μεταγενέστερη νομολογία του⁶⁵ έκανε σαφή την πρόθεση του να προβαίνει σε συσταλτική ερμηνεία της ‘στενής αιτιώδους συνάφειας’ που ενδέχεται να υφίσταται μεταξύ εσωτερικής και εξωτερικής αρμοδιότητας, καθιστώντας τη δεύτερη αποκλειστική προς τους σκοπούς αποτελεσματικής άσκησης της πρώτης. Αυτή λοιπόν τη νομολογία καταγράφει η περίπτωση (2) του αρ. 3 παρ. 2 ΣΛΕΕ.

3) κατά το μέτρο που ενδέχεται να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλεια τους.

Όπως ειπώθηκε και ανωτέρω, στα πλαίσια της περίπτωσης (4) του άρθρου 216, το άρθρο 3 εδώ κωδικοποιεί ξεκάθαρα τη νομολογία του Δικαστηρίου στην υπόθεση ERTA (C-22/70). Κάθε φορά που το περιεχόμενο ή η εμβέλεια των υφιστάμενων ενωσιακών κανόνων ‘απειλείται’ από διεθνούς κανόνες που τα κράτη μέλη επιχειρούν να υιοθετήσουν στα πλαίσια διεθνών συνθηκών, τότε ενεργοποιείται η εξωτερική αρμοδιότητα της Ένωσης να τους διαπραγματευτεί και να τους υιοθετήσει, η οποία μάλιστα είναι αποκλειστική προς το σκοπό αυτό⁶⁶. Το συμπέρασμα αυτό προϋποθέτει την καταρχήν ύπαρξη αρμοδιότητας, για αυτό ο κανόνας ERTA είναι πρωτίστως ένας κανόνας θεμελίωσης αρμοδιότητας και δευτερευόντως ένας κανόνας αποκλειστικότητας αυτής. Μάλιστα το Δικαστήριο εφαρμόζοντας το κανόνα αυτό, έχει επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής του, προσδίδοντας εξωτερική αρμοδιότητα στην Ένωση, ακόμα και α) σε περιπτώσεις όπου οι ενωσιακοί κανόνες δεν προσέκρουαν με τους κανόνες που εμπεριέχονταν στη διεθνή συμφωνία⁶⁷, β) σε περιπτώσεις που η συμφωνία περιέχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής σε σχέση με τους

⁶³ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 926.

⁶⁴ Αυτό προκύπτει και από μεταγενέστερες αποφάσεις του, όπως η απόφαση C-467/98 (μια από τις υποθέσεις *Open Skies*), στις οποίες γίνεται επίκληση της εν λόγω γνωμοδότησης (σκέψη 57).

⁶⁵ Όπως η ίδια ως άνω απόφαση, C-467/98.

⁶⁶ Σκέψη 17 της απόφασης C-22/70.

⁶⁷ Γνωμοδότηση 2/91 του Δικαστηρίου για την αρμοδιότητα της (τότε) Κοινότητας να συνάψει διεθνή συμφωνία τη Σύμβαση της Διεθνούς Οργανώσεων Εργασίας (σκέψη 25)

ενωσιακούς κανόνες⁶⁸, και γ) σε περιπτώσεις που οι υπάρχοντες ενωσιακοί κανόνες ήταν πιθανό στο μέλλον να μετεξελιχθούν και να αποκτήσουν ευρύτερη εφαρμογή από αυτή που είχαν τη στιγμή της σύναψης της διεθνούς συμφωνίας (και αυτό είναι ένας παράγοντας που όφειλε να συνεκτιμήσει το δικαστήριο για να αποφανθεί σχετικά με την εφαρμογή του κανόνα της ERTA)⁶⁹.

Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι όπως και στις εσωτερικές σχέσεις της Ένωσης, έτσι και εδώ, η επιγενόμενη αποκλειστική αρμοδιότητα αποκλείεται σε περιπτώσεις όπου δεν επιτρέπεται τα κράτη μέλη να αποστερούνται των δικών τους αρμοδιοτήτων δράσης, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις του άρθρου 6 ΣΛΕΕ αλλά και στους τομείς έρευνας, τεχνολογίας, ανθρωπιστικής συνεργασίας κλπ (βλ. αρ. 4 παρ. 3 και παρ. 4 ΣΛΕΕ)⁷⁰.

3. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας στις εσωτερικές σχέσεις της Ένωσης

Δεν είναι υπερβολή να πούμε ότι η αρχή καλόπιστης συνεργασίας έτσι όπως ενσωματώθηκε στις ιδρυτικές Συνθήκες (ήδη από τη Συνθήκη της Ρώμης) έχει αποτελέσει την βάση πάνω στην οποία δομήθηκε η συνταγματική διάσταση του Ευρωπαϊκού Δικαίου. Η διαδικασία μετάγγισης συνταγματικών δομών στη σχέση της Ένωσης με τα κράτη μέλη (*constitutionalization*)⁷¹ τελέστηκε καταρχήν διαμέσου της νομολογίας του Δικαστηρίου και βασίστηκε σε τρεις βασικούς πυλώνες. Αυτοί ήταν: α) το άμεσο αποτέλεσμα του (πρώην) κοινοτικού δικαίου, β) η αρχή της υπεροχής του (πρώην) κοινοτικού δικαίου, γ) η ευθύνη κράτους μέλους έναντι των ιδιωτών για παραβάσεις του (πρώην) κοινοτικού δικαίου). Στη συνέχεια θα γίνει μια αναφορά στις σημαντικότερες αποφάσεις του Δικαστηρίου με τις οποίες διαπλάστηκε αυτή η συνταγματική διάσταση του ευρωπαϊκού δικαίου, και ο καθοριστικός ρόλος του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας στη διάπλαση αυτή⁷².

3.1. Η αρχή του άμεσου αποτελέσματος του ενωσιακού δικαίου

Με τη θεμελιώδη απόφαση του στην υπόθεση Van Gend en Loos (C-26/62), το Δικαστήριο για πρώτη φορά διακήρυξε το άμεσο αποτέλεσμα του ενωσιακού δικαίου. *Με τον όρο αυτό νοείται η ικανότητα του ενωσιακού κανόνα να παράγει δικαιώματα, τα οποία τόσο τα φυσικά όσο και τα νομικά πρόσωπα μπορούν να επικαλούνται απευθείας ενώπιων των εθνικών δικαστηρίων, και τα τελευταία να πρέπει να διασφαλίζουν χωρίς να απαιτείται η μεσολάβηση τους κράτους μέλους δια της λήψεως συγκεκριμένων μέτρων.*

⁶⁸ Σκέψεις 24 και 25 της ίδιας ως άνω Γνωμοδότησης

⁶⁹ Γνωμοδότηση 1/03 του Δικαστηρίου για την αρμοδιότητα της (τότε) Κοινότητας να συνάψει τη Σύμβαση του Λουγκάνο (σκέψη 125 και 126)

⁷⁰ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 931.

⁷¹ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 71-83.

⁷² Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 324.

Η εν λόγω απόφαση αφορούσε το ερώτημα κατά πόσο ένας ιδιώτης μπορούσε να αντλήσει απευθείας δικαιώματα από το (τότε) κοινοτικό δίκαιο, επικαλούμενος διάταξη της ιδρυτικής Συνθήκης, και συγκεκριμένα το άρθρο 12 ΣΕΟΚ. Παρόλο που το εν λόγω άρθρο απευθυνόταν στα κράτη μέλη και όχι στους ιδιώτες, και παρόλο που σύμφωνα με την κλασική θεώρηση του δημόσιου διεθνούς δικαίου η αυτοδύναμη εφαρμογή σε διατάξεις διεθνών συνθηκών επιφυλάσσεται μόνο σε περιπτώσεις ρητής αναγνώρισης δικαιωμάτων σε ιδιώτες από συγκεκριμένη διάταξη αυτών (όπως ήταν οι περιπτώσεις διεθνών κειμένων για την προστασία ανθρωπίνων δικαιωμάτων), το Δικαστήριο έκρινε ότι:

[...] η Κοινότητα αποτελεί νέα έννομη τάξη διεθνούς δικαίου, υπέρ της οποίας τα κράτη περιόρισαν τα κυριαρχικά τους δικαιώματα, σε περιορισμένους έστω τομείς, και της οποίας υποκείμενα είναι όχι μόνο τα κράτη μέλη, αλλά επίσης και οι υπήκοοι τους. Επομένως, όπως το κοινοτικό δίκαιο, που είναι ανεξάρτητο από τη νομοθεσία των κρατών μελών, δημιουργεί υποχρεώσεις στους ιδιώτες, πρέπει επίσης να γεννά και δικαιώματα υπέρ αυτών. Τα δικαιώματα αυτά γεννώνται όχι μόνο όταν τούτο προβλέπεται ρητά στη Συνθήκη, αλλά επίσης λόγω σαφών υποχρεώσεων που επιβάλλει η Συνθήκη τόσο στους ιδιώτες όσο και στα κράτη μέλη και τα κοινοτικά όργανα. [...] Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι κατά το πνεύμα, την οικονομία και το γράμμα της Συνθήκης, το άρθρο 12 πρέπει να ερμηνευθεί ότι υπό την έννοια ότι παράγει άμεσα αποτελέσματα και γεννά προσωπικά δικαιώματα, τα οποία πρέπει να διασφαλίζουν τα εθνικά δικαστήρια.

Το Δικαστήριο περαιτέρω εξειδίκευσε τις προϋποθέσεις⁷³ υπό τις οποίες μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου μπορούσε να αποκτήσει άμεσο αποτέλεσμα και να γεννήσει απευθείας δικαιώματα σε ιδιώτες. Σύμφωνα λοιπόν με το Δικαστήριο, μια διάταξη έπρεπε να ήταν ακριβής, τέλεια και ανεπιφύλακτη και να μην απαιτεί παρέμβαση του εθνικού νομοθέτη προκειμένου να αναπτύξει τα αποτελέσματά της. Σύμφωνα με το ΔΕΚ, η δυνατότητα που δινόταν, για πρώτη φορά, στους ιδιώτες να επικαλούνται τα δικαιώματα που αντλούσαν απευθείας από το κοινοτικό δίκαιο ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και η υποχρέωση των τελευταίων να τα διαφυλάσσουν επαρκώς, θα είχε ως συνέπεια την αποτελεσματικότερη και συνεπέστερη εφαρμογή των κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό των κρατών μελών και θα συνεπικουρούσε την Επιτροπή στην εποπτεία που όφειλε να ασκεί στα κράτη μέλη σχετικά με την ορθή τήρηση κοινοτικού δικαίου. Παρόλο που το Δικαστήριο δεν ανέφερε πουθενά στο σκεπτικό του το πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ, η μετέπειτα νομολογία του για την αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, η οποία ήρθε 'ως φυσική συνέπεια'⁷⁴ του άμεσου αποτελέσματος, αποδεικνύει τελικά ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας ήταν εξ αρχής παρούσα στο δικανικό συλλογισμό του.

3.2. Η αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου

⁷³ Σκέψεις 11 έως 14 της εν λόγω απόφασης. Βλ. επίσης Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ 484 επ.

⁷⁴ Όπως ανέφερε ο πρώην Δικαστής του ΔΕΚ F. Mancini. Βλ. F. Mancini, «The Making of a Constitution for Europe» CMLR, Vol. 26, 1989, σελ 600. Βλ. επίσης Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 68.

Δύο χρόνια αργότερα, στην υπόθεση Costa v ENEL (C-6/64), το Δικαστήριο με μια ακόμα ρηξικέλευθη απόφαση του διακήρυξε την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου έναντι των εθνικών διατάξεων των κρατών μελών. Η υπόθεση αφορούσε τη συμβατότητα ενός εθνικού νόμου περί κρατικοποίησης της ιταλικής βιομηχανίας ηλεκτρισμού με κάποιες διατάξεις της ΣΕΚ. Απαντώντας λοιπόν στο πρόβλημα συμβατότητας το Δικαστήριο έκρινε ότι:

Δεν είναι πράγματι δυνατόν η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου να ποικίλλει από κράτος σε κράτος υπέρ μεταγενεστέρων εσωτερικών νομοθετικών κειμένων χωρίς να υπονομεύεται η πραγμάτωση των σκοπών της Συνθήκης, στην οποία αναφέρεται το άρθρο 5, δεύτερη παράγραφος, και να προκαλούνται διακρίσεις απαγορευμένες από το άρθρο 7. Οι υποχρεώσεις που έχουν αναληφθεί με τη Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Κοινότητας δε θα ήσαν απαλλαγμένες αιρέσεων, αλλά απλώς ενδεχόμενες, εάν ήταν δυνατή η αμφισβήτηση τους με μεταγενέστερες νομοθετικές πράξεις των συμβαλλομένων μερών.

Το Δικαστήριο επιστρατεύοντας ευθέως το πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ, θεώρησε τα ενδεχόμενα μονομερή νομοθετικά μέτρα ενός κράτους μέλους που αντιβαίνουν σε διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ως μέτρα που εμποδίζουν την πραγμάτωση των σκοπών της τότε ΣΕΟΚ (πλέον της Ένωσης), δημιουργώντας μια νομική σύγκρουση, η οποία έπρεπε να επιλυθεί υπέρ των κοινοτικών διατάξεων (σύμφωνα με την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου), δεδομένου ότι τα συμβαλλόμενα μέρη απέβλεψαν στην δημιουργία μιας νέας έννομης τάξης που θα εφαρμοζόταν άμεσα εντός της επικράτειας τους, περιορίζοντας κυριαρχικά τους δικαιώματα⁷⁵.

Εξάλλου λίγα χρόνια μετά, με άλλη απόφαση του το Δικαστήριο (C-106/77), στην υπόθεση Simmenthal, διατύπωσε πάλι ρητώς την αρχή της υπεροχής, είτε η συγκρουόμενη με τη κοινοτική διάταξη εθνική νομοθεσία είναι προγενέστερη είτε μεταγενέστερη αυτής, κρίνοντας ότι⁷⁶:

Από το σύνολο των προηγούμενων σκέψεων προκύπτει ότι κάθε εθνικός δικαστής που επιλαμβάνεται αρμοδίως μιας διαφοράς έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει στο ακέραιο το κοινοτικό δίκαιο και να προστατεύει τα δικαιώματα που απονέμει στους ιδιώτες, αφήνοντας ανεφάρμοστη κάθε ενδεχόμενη αντίθετη διάταξη του εθνικού δικαίου, είτε προγενέστερη είτε μεταγενέστερη του κανόνα του κοινοτικού δικαίου. Δε συμβιβάζεται συνεπώς με τις επιταγές που είναι συμφυείς με την ίδια τη φύση του κοινοτικού δικαίου κάθε διάταξη εθνικής έννομης τάξης ή κάθε πρακτική νομοθετική, διοικητική ή δικαστική, που θα είχε ως αποτέλεσμα τη μείωση της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου [...].

Και μπορεί στο εν λόγω σκεπτικό να μην αναφέρεται πάλι ρητώς το άρθρο 5 ΣΕΟΚ, αλλά είναι φανερό ότι αποτελεί συνέχεια της επιχειρηματολογίας του Δικαστηρίου στην υπόθεση Costa v ENEL, ενώ η ίδια η επίκληση της αρχής της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου συνδέεται άμεσα με την υποχρέωση διευκόλυνσης της αποστολής της Ένωσης που υπέχουν τα κράτη μέλη, και της υποχρέωσης αποχής τους από κάθε μέτρο που θα έθετε σε

⁷⁵ Βλ. Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ 498 επ.,

⁷⁶ Σκέψη 21 της απόφασης C-106/77. Βλ. επίσης Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια*, Αρμενόπουλος 2000 (τεύχος 6), σελ 745.

κίνδυνο της πραγμάτωση των στόχων της, δυνάμει του (νυν) άρθρου 4 παρ. 3. ΣΕΕ⁷⁷. Δεν είναι ίσως υπερβολικό να πούμε ότι κάθε φορά που το Δικαστήριο ανέφερε την αρχή της αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου είχε υπόψη του στη ουσία τον καθήκον καλόπιστης συνεργασίας.

3.3. Το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών.

Ειδικότερη έκφραση και συνέπεια της αρχής του άμεσου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου είναι η αρχή του άμεσου αποτελέσματος των διατάξεων των Οδηγιών, όταν οι τελευταίες προσδίδουν ατομικά δικαιώματα σε ιδιώτες και είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς. Το Δικαστήριο όταν ξεκίνησε να διαπλάθει τη νομολογία του γύρω από το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών, αρκέστηκε στην τελολογική ερμηνεία του νυν άρθρου 288 ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 189 ΣΕΟΚ), δεν έλειψαν όμως οι φορές που ανέτρεξε συνδυαστικά και στο πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ, χρησιμοποιώντας το ως συμπληρωματική νομική βάση πάνω στην οποία στήριζε την επιχειρηματολογία του. Αρχικά στην υπόθεση van Duyn (C-41/74), στηριζόμενο αποκλειστικά στο πρώην άρθρο 189 ΣΕΟΚ, ακολούθησε την τελολογική και συστηματική ερμηνεία και επικαλέστηκε την χαρακτηριστική ‘αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας των (τότε) κοινοτικών κανόνων’ (εν προκειμένω των Οδηγιών), και έκρινε ότι:

Είναι ασυμβίβαστο με τη βάση του άρθρου 189 δεσμευτικότητα της οδηγίας να αποκλειστεί καταρχήν η δυνατότητα επικλήσεως από τους ενδιαφερομένους των υποχρεώσεων που επιβάλλει. Ιδίως στην περίπτωση που οι αρχές της Κοινότητας επιβάλλουν με οδηγία στα κράτη μέλη να την υποχρέωση να τηρήσουν ορισμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας θα αποδυναμωνόταν αν οι πολίτες εμποδίζονταν να την επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων και αν τα εθνικά δικαστήρια εμποδίζονταν να τη λάβουν υπόψη, ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου.

Προϋπόθεση βέβαια για το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών αποτέλεσε εξ αρχής η προηγούμενη εκπονή της προθεσμίας ενσωμάτωσης τους στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών⁷⁸ και η παράλληλη παράλειψη των τελευταίων είτε να ενσωματώσουν τις Οδηγίες γενικά είτε να τις ενσωματώσουν προσηκόντως. Όπως στην απόφαση Van Gend en Loos, με την οποία διακηρύχθηκε για πρώτη φορά η αρχή του άμεσου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου (που αφορούσε διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου), έτσι και με τις πρώιμες αποφάσεις του για το άμεσο αποτέλεσμα Οδηγιών, το ΔΕΚ δεν χρησιμοποίησε καθόλου το πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ, ως νομική βάση του δικανικού του συλλογισμού. Αργότερα όμως στην υπόθεση Moormann, βλέπουμε το Δικαστήριο να κάνει μια στροφή στην προηγούμενη πρακτική του, χρησιμοποιώντας ως νομική βάση το τότε άρθρο 189

⁷⁷ Σχετικά με το ζήτημα της υπεροχής μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας, ενόψει της αποτυχίας θέσπισης ενός ευρωπαϊκού συντάγματος και μιας ειδικής διάταξης που θα διατύπωνε ρητώς την ήδη διαμορφωθείσα νομολογιακώς αρχή της υπεροχής, βλ. Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ 510-511.

⁷⁸ Υπόθ. Ratti, C-148/78, (σκέψεις 23-24).

ΣΕΟΚ συνδυαστικά αυτή τη φορά με το άρθρο 5 ΣΕΟΚ, για να προσδώσει άμεσο αποτέλεσμα στην Οδηγία της υπό κρίση υπόθεσης. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι:

Στο άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ορίζεται ότι οι οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Το άρθρο 5 της Συνθήκης επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που προκύπτουν από τη Συνθήκη ή από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Από το δεσμευτικό χαρακτήρα που αναγνωρίζει το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, στις οδηγίες και την υποχρέωση συνεργασίας που θέτει το άρθρο 5 συνάγεται ότι το κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται μια οδηγία δεν μπορεί να απαλλάγει των υποχρεώσεων που του επιβάλλει η οδηγία αυτή. Κατά πάγια νομολογία, σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες οι διατάξεις μιας οδηγίας φαίνονται, από απόψεως περιεχομένου, επαρκώς σαφείς και απαλλαγμένες αιρέσεων, είναι δυνατή η επίκλησή τους κατά του κράτους το οποίο παρέλειψε να μεταφέρει ή δεν εξασφάλισε την προσήκουσα μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη εντός των ταχθεισών προθεσμιών. Στην περίπτωση αυτή, το εθνικό δικαστήριο είναι υποχρεωμένο να εφαρμόσει τις διατάξεις της οδηγίας και όχι τις αντίθετες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας [...].

Αυτή η ξαφνική συνδυαστική εφαρμογή των εν λόγω άρθρων για τη θεμελίωση του άμεσου αποτελέσματος, ίσως να μην είναι τυχαία ούτε αντιφατική, ιδίως αν αναλογιστεί κανείς ότι η αρχή της αποτελεσματικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (της οποίας γινόταν επίκληση έως τότε) έχει τις ρίζες της στην αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Το γεγονός ότι στην περίπτωση των Οδηγιών τα κράτη μέλη ήταν (και είναι) υπεύθυνα για την ενσωμάτωση των κοινοτικών διατάξεων στην εθνική έννομη τάξη τους, ενώ παράλληλα διατηρούσαν την αυτονομία τους ως προς την επιλογή των κατάλληλων μέσων για την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την Οδηγία αποτελέσματος, δε σήμαινε ότι τους αφηνόταν ένα περιθώριο δράσης εκτός των υποχρεώσεων που υπείχαν απέναντι στην Ένωση. Αντίθετα, ακριβώς τότε είναι που ενεργοποιούνται οι υποχρεώσεις ενέργειας, δυνάμει του νυν άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ, προκειμένου αυτά να λάβουν τα κατάλληλα και προσήκοντα μέτρα ενσωμάτωσης (για την εκπλήρωση και τη διευκόλυνση των στόχων της Ένωσης που εξειδικεύονται δια της εκάστοτε Οδηγίας), καθώς και η υποχρέωση αποχής από κάθε μέτρο που θέτει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των εν λόγω στόχων (είτε οι παραβάσεις των υποχρεώσεων αυτών συνίστανται στην αδράνεια του κράτους μέλους να ενσωματώσει την Οδηγία, είτε συνίστανται στην πλημμελή ενσωμάτωση αυτής με τη λήψη εθνικών εφαρμοστικών μέτρων που είναι αντίθετα στον εκάστοτε επιδιωκόμενο με την Οδηγία σκοπό).

Το Δικαστήριο επιπλέον έσπευσε να διευκρινίσει και οι διοικητικές αρχές των κρατών μελών, όπως ακριβώς και τα εθνικά τους δικαστήρια, υποχρεούνται να εφαρμόζουν ευθέως τις διατάξεις των Οδηγιών στις οποίες προσδίδεται λόγω της φύσης τους άμεσο αποτέλεσμα, και να αφήνουν ανεφάρμοστες τυχόν αντίθετες εσωτερικές τους διατάξεις και επομένως οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να τις επικαλεστούν και ενώπιον των εκάστοτε εκτελεστικών αρχών. Συγκεκριμένα στην υπόθεση Fratelli Costanzo (C-103/88) το Δικαστήριο έκρινε ότι:

Θα ήταν εξάλλου αντιφατικό, αφενός, να γίνει δεκτό ότι οι ιδιώτες έχουν δικαίωμα να επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων τις διατάξεις μιας οδηγίας που πληρούν τις ανωτέρω προϋποθέσεις, προκειμένου να

επιβληθούν δικαστικές κυρώσεις στη διοίκηση, και, αφετέρου, να θεωρηθεί, αντίθετα, ότι η διοίκηση δεν έχει την υποχρέωση να εφαρμόζει τις διατάξεις της οδηγίας και επομένως να μην εφαρμόζει τις διατάξεις του εθνικού δικαίου που δεν είναι σύμφωνες με αυτές. Από αυτό συνάγεται ότι, όταν πληρούνται οι προϋποθέσεις που τίθενται από τη νομολογία του Δικαστηρίου για να μπορούν οι ιδιώτες να επικαλούνται τις διατάξεις μιας οδηγίας ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όλα τα όργανα της διοίκησης, συμπεριλαμβανομένων των οργάνων της αυτοδιοίκησης, όπως οι δήμοι και οι κοινότητες, υποχρεούνται να εφαρμόζουν τις διατάξεις αυτές.

3.4. Η υποχρέωση σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας των εθνικών διατάξεων

Το Δικαστήριο αντιλήφθηκε σύντομα ότι το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου δεν ήταν επαρκές για να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, και αυτό γιατί σε κάθε περίπτωση οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου (είτε του πρωτογενούς είτε του δευτερογενούς) που απολάμβαναν άμεσου αποτελέσματος έπρεπε να είναι ακριβείς και ανεπιφύλακτες, στην περίπτωση δε των Οδηγιών έπρεπε επιπροσθέτως να έχει εκπνεύσει προηγουμένως η προθεσμία ενσωμάτωσής τους. Για αυτό ακριβώς, στην υπόθεση von Colson (C-14/83)⁷⁹, εξήγαγε μια επιπλέον υποχρέωση για τα κράτη μέλη, που απέρρεε από την αρχή καλόπιστης συνεργασίας και αφορούσε τη σύμφωνη με το (τότε) κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία των εθνικών τους διατάξεων. Η υπόθεση αφορούσε γερμανικές διατάξεις που επιχειρούσαν να ενσωματώσουν την Οδηγία 76/207 για την ίση μεταχείριση μεταξύ αντρών και γυναικών στον εργασιακό τομέα. Επειδή ακριβώς το Δικαστήριο εξετάζοντας τη φύση των διατάξεων που εμπεριείχε η υπό κρίση Οδηγία, συμπέρανε ότι από αυτές αδυνατούσε να εξαγάγει άμεσο αποτέλεσμα, δημιούργησε την εναλλακτική λύση που περιέγραψε ως εξής⁸⁰:

Πρέπει εντούτοις να τονιστεί ότι η υποχρέωση των κρατών μελών, η οποία απορρέει από οδηγία, να επιτύχουν το αποτέλεσμα που επιδιώκει η οδηγία αυτή, καθώς και το καθήκον που έχουν δυνάμει του άρθρου 5 της συνθήκης να λαμβάνουν κάθε γενικό και ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, επιβάλλονται σε όλες τις αρχές των κρατών μελών, συμπεριλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους. από τα παραπάνω συνάγεται το συμπέρασμα ότι το εθνικό δικαστήριο, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο και ιδίως τις διατάξεις εθνικού νόμου που έχει θεσπιστεί ειδικά για την εκτέλεση της οδηγίας 76/207, οφείλει να ερμηνεύει το εθνικό του δίκαιο υπό το φως των διατάξεων και του στόχου της οδηγίας, προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα στο οποίο αναφέρεται το άρθρο 189, παράγραφος 3. [...] Το εθνικό δικαστήριο, εξαντλώντας τα περιθώρια εκτίμησης που του παρέχει το εθνικό του δίκαιο, οφείλει να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει το νόμο που έχει εκδοθεί σε εκτέλεση της οδηγίας σύμφωνα με τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου.

Με αυτή την αρχική του απόφαση, το Δικαστήριο φάνηκε να διακηρύττει μια νέα αρχή - αυτή της υποχρέωσης της σύμφωνης με το (τότε) κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας του εθνικού δικαίου - η εφαρμογή της οποίας υπόκειντο σε συγκεκριμένες προϋποθέσεις: α) προοριζόταν να εφαρμοστεί μόνο στις περιπτώσεις ερμηνείας εθνικών κανόνων που ενσωμάτωναν

⁷⁹ Ενδεικτικά για μετέπειτα αποφάσεις που επανέλαβαν την εν λόγω αρχή: υπόθεση van Munster (C-165/91), και υπόθεση Murphy (C-157/86)

⁸⁰ Στη σκέψη 26 της αναφερόμενης απόφασης

διατάξεις κοινοτικού δικαίου και β) η υποχρέωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας κινούνταν εντός των περιθωρίων που είχε προδιαγράψει το γράμμα των εθνικών διατάξεων (‘εξαντλώντας τα περιθώρια που του παρέχει το εθνικό του δίκαιο’). Αργότερα το Δικαστήριο φάνηκε να εγκαταλείπει αυτές τις προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω αρχής. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση *Marleasing* (C-106/89) το Δικαστήριο έκρινε ότι:

[...] Από τα παραπάνω απορρέει ότι, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, είτε πρόκειται για προγενέστερες είτε μεταγενέστερες της οδηγίας διατάξεις, ένα εθνικό δικαστήριο, που καλείται να το ερμηνεύσει, οφείλει να πράξει τούτο κατά το μέτρο του δυνατού υπό το φως του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτευχθεί το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από την τελευταία, συμμορφούμενο έτσι προς το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.

Έτσι λοιπόν, με τη μεταγενέστερη διεύρυνση της αρχής της σύμφωνης με το (τότε) κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η εφαρμογή της δεν περιορίζεται αποκλειστικά στις εθνικές διατάξεις που προορίζονται αποκλειστικά να ενσωματώσουν τις ρυθμίσεις της εκάστοτε οδηγίας, αλλά επεκτείνεται σε όλο το φάσμα της εθνικής νομοθεσίας – προγενέστερης ή μεταγενέστερης - που εμπίπτει στο ίδιο με την Οδηγία ρυθμιστικό πεδίο εφαρμογής. Περαιτέρω, η υποχρέωση αυτή που δεσμεύει τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να αποδεσμευτεί από τα όρια ερμηνείας που τίθενται δυνάμει των εθνικών διατάξεων, θέτοντας ως αποκλειστικό εργαλείο ερμηνείας για τα δικαστήρια το γράμμα και το σκοπό της εκάστοτε οδηγίας. Σε κάθε περίπτωση όμως τίθενται και πάλι όρια στη δυνατότητα του εθνικού δικαστή να προβαίνει σε σύμφωνη με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνεία. Έτσι το Δικαστήριο, στην υπόθεση *Pupino* (C-105/03), η οποία αφορούσε απόφαση-πλαίσιο και όχι οδηγία (αντιμετωπίζοντας όμως τα δύο νομοθετικά εργαλεία με τον ίδιο τρόπο) έκρινε ότι:

Με άλλα λόγια, η αρχή της σύμφωνης ερμηνείας δεν παρέχει έρεισμα για ερμηνεία του εθνικού δικαίου contra legem. Η αρχή αυτή επιβάλλει πάντως στο εθνικό δικαστήριο να λαμβάνει υπόψη του, εφόσον είναι αναγκαίο, το σύνολο του εθνικού δικαίου, για να εκτιμά κατά πόσον το δίκαιο αυτό μπορεί να εφαρμοστεί κατά τρόπο που να μην καταλήγει σε αποτέλεσμα αντίθετο προς το επιδιωκόμενο από την απόφαση-πλαίσιο.

Έτσι λοιπόν το Δικαστήριο πρότεινε στον εθνικό δικαστή να προβεί σε συστηματική ερμηνεία του εθνικού του δικαίου (‘να λαμβάνει υπόψη το σύνολο του εθνικού δικαίου’) για να μπορέσει να συμμορφωθεί με την υποχρέωση της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας, αλλά σε κάθε περίπτωση ξεκαθάρισε ότι δεν του επιβάλλει την υποχρέωση να προβαίνει σε contra legem ερμηνεία, η οποία θα έθετε υπό διακινδύνευση την αρχή της ασφάλειας δικαίου, η οποία αποτελεί γενική αρχή και του ενωσιακού δικαίου⁸¹.

Εάν σε καμία περίπτωση το εθνικό δίκαιο δε μπορεί να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα της εκάστοτε οδηγίας, αποτυγχάνοντας έτσι να προσδώσει στους ιδιώτες του κράτους μέλους τα δικαιώματα που επιφυλάσσει για αυτούς η τελευταία, τότε το κράτος μέλος υπέχει ευθύνη

⁸¹ Βλ. Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011, σελ 493 επ., ιδίως 495.

έναντι των ιδιωτών, υπό τις προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφαση Francovich (βλ. κατωτέρω Κεφάλαιο 3.8).⁸²

Η υποχρέωση της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας ήρθε σαν ‘αντίδοτο’ για τις περιπτώσεις που οι διατάξεις των Οδηγιών δεν παρήγαγαν άμεσο αποτέλεσμα, προκειμένου αυτές να έχουν τη δυνατότητα να εφαρμοστούν ευθέως και να παραμερίσουν τις αντίθετες εθνικές διατάξεις του εκάστοτε κράτους μέλους, όταν το τελευταίο είχε παραμελήσει εντελώς να τις ενσωματώσει στην εσωτερική του έννομη τάξη ή όταν τις είχε ενσωματώσει πλημμελώς, μη επιτυγχάνοντας το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα⁸³. Σε αυτές λοιπόν τις περιπτώσεις τα εθνικά δικαστήρια, δυνάμει του (νυν) άρθρου 4 παρ. 3 ΣΕΕ έχουν την υποχρέωση να ερμηνεύουν όλες τις εθνικές τους διατάξεις, που εμπίπτουν στο ίδιο με την οδηγία ρυθμιστικό πεδίο, σύμφωνα με το γράμμα και το σκοπό της τελευταίας, προκειμένου να καταλήξουν στο αποτέλεσμα που η τελευταία επιδιώκει.

3.5. Απαγόρευση ματαίωσης του επιδιωκόμενου με την οδηγία αποτελέσματος, διαρκούσης της προθεσμίας μεταφοράς

Οι Οδηγίες που υιοθετούν τα θεσμικά όργανα της Ένωσης θέτουν μια βασική υποχρέωση στους αποδέκτες τους, ήτοι τα κράτη μέλη, και κάποιες δευτερεύουσες υποχρεώσεις. Η βασική υποχρέωση που τους θέτουν είναι η επίτευξη του αποτελέσματος που αυτή επιτάσσει εντός της προθεσμίας μεταφοράς. Η εν λόγω υποχρέωση γεννάται κατά την ημερομηνία ισχύος της Οδηγίας, αλλά η εκπλήρωση της δεν απαιτείται μέχρι την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς που η τελευταία θέτει. Επομένως εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι διαρκούσης της προθεσμίας μεταφοράς, η υποχρέωση συμμόρφωσης με τις διατάξεις της Οδηγίας δεν έχει καταστεί ακόμα ‘ληξιπρόθεσμη’ και τα κράτη μέλη δύνανται να υιοθετούν ακόμα και εσωτερικά μέτρα που αντίκειται στους επιδιωκόμενους με την Οδηγία σκοπούς. Τα πράγματα όμως δεν είναι ακριβώς έτσι αν αναλογιστούμε το γεγονός ότι ήδη από την ημερομηνία ισχύος της, η Οδηγία έχει γίνει κομμάτι του ενωσιακού δικαίου, έχει εκφραστεί ένα συμφέρον της Ένωσης και έχει εξειδικευτεί ένας σκοπός της. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας λοιπόν που απαιτεί από τα κράτη μέλη να *απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση των στόχων της Ένωσης* οφείλει να θέσει ένα όριο σε αυτή την άκρατη ελευθερία κινήσεων των κρατών μελών, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας μεταφοράς. Και πράγματι το Δικαστήριο, περίπου μια εικοσαετία μετά τη διακήρυξη της αρχής του άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών (που προϋπέθετε ρητά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς), επέβαλε στα κράτη μέλη, διαρκούσης της προθεσμίας μεταφοράς, την υποχρέωση αποχής από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να θέσουν σε σοβαρό

⁸² Υπόθ. Wagner Miret, C-334/92, (σκέψεις 20-22).

⁸³ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 240-1.

κίνδυνο την επίτευξη του επιδιωκόμενου με την Οδηγία αποτελέσματος⁸⁴, με την απόφαση που εξέδωσε στην υπόθεση Inter-Environment Wallonie ASBL (C-129/96). Η υπόθεση αφορούσε ένα διάταγμα του Συμβουλίου της Επικράτειας της Βαλονίας που είχε εκδοθεί πριν την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς μιας ήδη εκδοθείσας Οδηγίας του Συμβουλίου που αφορούσε τα επικίνδυνα απόβλητα (91/689/ΕΟΚ), οι διατάξεις του οποίου φαινόταν να προσκρούουν στις διατάξεις της υπό κρίση Οδηγίας. Το Δικαστήριο έκρινε ότι:

Εν προκειμένω και σύμφωνα με μια συνήθη πρακτική, η οδηγία 91/156 καθορίζει η ίδια προθεσμία, κατά τη λήξη της οποίας πρέπει να έχουν τεθεί σε ισχύ εντός των κρατών μελών οι αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη συμμόρφωση προς την οδηγία αυτή. Δεδομένου ότι η εν λόγω προθεσμία σκοπεύει κυρίως στο να παράσχει στα κράτη μέλη τον αναγκαίο χρόνο για τη θέσπιση των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεν μπορεί να προσαφθεί στα κράτη αυτά ότι δεν μετέφεραν την οδηγία στην εσωτερική έννομη τάξη τους πριν από την παρέλευση της προθεσμίας αυτής. Γεγονός παραμένει όμως ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας για τη μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την επίτευξη του επιδιωκόμενου από την οδηγία αποτελέσματος μέχρι τη λήξη της προθεσμίας αυτής. Συναφώς, μολονότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να θεσπίζουν τα μέτρα αυτά πριν από την παρέλευση της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό τους δίκαιο, από τον συνδυασμό των άρθρων 5, δεύτερο εδάφιο, και 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης και της οδηγίας αυτής καθεαυτής προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο από την οδηγία αυτή αποτέλεσμα.

Με την εν λόγω απόφαση δεν αμφισβητείται η δυνατότητα των κρατών μελών να θεσπίζουν, διαρκούς της προθεσμίας μεταφοράς, εθνικές διατάξεις που εμπίπτουν στο ίδιο με την Οδηγία πεδίο εφαρμογής, ακόμα και αν αυτές είναι καταρχήν αντίθετες με τις διατάξεις της τελευταίας. Τίθενται όμως κάποια εύλογα όρια στην ελευθερία αυτή, που δικαιολογούνται πρωτίστως από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας. Εάν λοιπόν τα κράτη κακόπιστα επιχειρήσουν να ματαιώσουν στο μέλλον τον επιδιωκόμενο με την εκάστοτε Οδηγία σκοπό, υιοθετώντας νομοθετικά μέτρα που θέτουν σε σοβαρό κίνδυνο τον επιδιωκόμενο σκοπό και καθιστούν αδύνατη την εκπλήρωση της υποχρέωσης μεταφοράς της Οδηγίας στην εσωτερική τους έννομη τάξη, όταν αυτή καταστεί ληξιπρόθεσμη τότε παραβιάζουν το ενωσιακό δίκαιο. Την υποχρέωση ελέγχου για την ύπαρξη τυχόν μέτρων που δύνανται να ματαιώσουν τον επιδιωκόμενο με την Οδηγία σκοπό έχουν τα εθνικά δικαστήρια, σύμφωνα με το σκεπτικό του Δικαστηρίου⁸⁵, ενώ παράλληλα και το τελευταίο είναι αρμόδιο στα πλαίσια άσκησης προσφυγής κατά κρατών μελών για παράβαση του ενωσιακού δικαίου ή υποβολής προδικαστικού ερωτήματος. Στη θεωρία υπήρξε μια διχογνωμία για το κατά πόσο η Επιτροπή είχε τη δυνατότητα να ασκήσει προσφυγή κατά κρατών μελών (κατ' αρ. 258 ΣΛΕΕ) για την

⁸⁴ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια*, Αρμενόπουλος 2000 (τεύχος 6), σελ 740, καθώς επίσης και Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούς της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, Αρμενόπουλος 2008 (τεύχος 11), σελ 1633 επ., ιδίως 1638 επ.

⁸⁵ Σκέψη 46 της ίδιας ως άνω απόφασης. Βλ και Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούς της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, Αρμενόπουλος 2008 (τεύχος 11), σελ 1640-1.

υιοθέτηση τέτοιου είδους νομοθετικών ρυθμίσεων, διαρκούσης της προθεσμίας μεταφοράς μιας Οδηγίας και δεδομένου ότι μέχρι αυτή να εκπνεύσει, το κράτος διατηρούσε ακόμα τη δυνατότητα να τροποποιήσει τα μέτρα αυτά και να ‘αποκαταστήσει’ την επικίνδυνη κατάσταση ματαίωσης του επιδιωκόμενου με την Οδηγία σκοπού και συνεπώς να συμμορφωθεί με τη βασική του υποχρέωση⁸⁶. Το θέμα λύθηκε με άλλη μία απόφαση του Δικαστηρίου, η οποία περιέργως αφορούσε πάλι ένα βασιλικό διάταγμα του Βελγίου, και την τυχόν σοβαρή αντίθεση του με τις διατάξεις της Οδηγίας 2002/30/EK «περί της καθιέρωσης των κανόνων και διαδικασιών για τη θέσπιση περιορισμών λειτουργίας σε συνάρτηση με τον προκαλούμενο θόρυβο στους κοινοτικούς αερολιμένες». Η Επιτροπή θεώρησε ότι η θέσπιση κανόνων από πλευράς του Βελγίου, δια των οποίων περιορίζονταν ακόμα περισσότερο οι πτήσεις αεροσκαφών – και σε αντίθεση με τις διατάξεις της Οδηγίας που δεν περιείχαν τόσο αυστηρά κριτήρια – παραβιάζονταν ο κανόνας της απαγόρευσης ματαίωσης του επιδιωκόμενου με την οδηγία 2002/30/EK αποτελέσματος. Έτσι λοιπόν έστειλε την επιστολή όχλησης και την αιτιολογημένη γνώμη της – προαπαιτούμενα για την άσκηση της προσφυγής – πριν τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς, ενώ εν τέλει άσκησε την προσφυγή μετά την εκπνοή της. Το Δικαστήριο⁸⁷, σιωπηρώς αναγνώρισε τη δυνατότητα της Επιτροπής να εκκινεί τις διαδικασίες της προσφυγής πριν την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς, εξετάζοντας την προσφυγή και κρίνοντας την καταρχήν παραδεκτή⁸⁸. Είναι ενδιαφέρον ότι σε αυτή την απόφαση το υπό κρίση βασιλικό διάταγμα δεν αποσκοπούσε στην ενσωμάτωση των Οδηγίας (για το σκοπό αυτό εκδόθηκε άλλο διάταγμα από το Βέλγιο) αλλά ενέπιπτε στο ίδιο με την Οδηγία πεδίο εφαρμογής και για το λόγο αυτό εξετάστηκε ως προς τη συμβατότητα του με τις διατάξεις της τελευταίας. Εν τέλει το Δικαστήριο και σε αυτή την περίπτωση αποφάνθηκε ότι η υιοθέτηση της εν λόγω εθνικής ρύθμισης συνιστούσε περίπτωση ματαίωσης του επιδιωκόμενου με την οδηγία αποτελέσματος και ότι επομένως το Βέλγιο παραβίασε τις υποχρεώσεις που υπείχε δυνάμει των πρώην άρθρων 10 εδ. β ΣΕΚ και 249 εδ. γ’ ΣΕΚ⁸⁹.

3.6. Υποχρέωση σύμφωνης με τις διατάξεις της Οδηγίας ερμηνείας, διαρκούσης της προθεσμίας μεταφοράς;

Εφόσον το Δικαστήριο διέγινωσεν την υποχρέωση των κρατών μελών να απέχουν από τα μέτρα που απειλούν να ματαιώσουν το επιδιωκόμενο με την εκάστοτε Οδηγία αποτέλεσμα, διαρκούσης της προθεσμίας μεταφοράς, τέθηκε περαιτέρω το ερώτημα αν κατά τη διάρκεια αυτού του μεταβατικού διαστήματος υφίσταται παράλληλα η υποχρέωση των εθνικών

⁸⁶ Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούσης της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, Αρμενόπουλους 2008 (τεύχος 11), σελ 1642 επ.

⁸⁷ Υπόθ. Επιτροπή κατά Βελγίου, C-422/05.

⁸⁸ Σκέψεις 23-30 της ίδιας ως άνω απόφασης. Βλ. Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούσης της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, Αρμενόπουλους 2008 (τεύχος 11), σελ 1643.

⁸⁹ Σκέψεις 62-65 της ίδιας ως άνω απόφασης.

διατάξεων να ερμηνεύουν το εθνικό τους δίκαιο υπό το πρίσμα των διατάξεων της Οδηγίας, όπως ισχύει αναμφίβολα μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς (βλ. ανωτέρω υπό 3.4.). Όπως έχει επισημανθεί ανωτέρω, η υποχρέωση σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας εθνικών διατάξεων προέκυψε από τη νομολογία του Δικαστηρίου ως ‘αντίδοτο’ για τις περιπτώσεις όπου δεν μπορεί να παραχθεί άμεσο αποτέλεσμα από τις διατάξεις της εκάστοτε Οδηγίας και με σκοπό να διασωθεί η αποτελεσματική εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Επομένως όπως ακριβώς και στην περίπτωση του άμεσου αποτελέσματος διατάξεων των Οδηγιών, προϋποτίθεται η προηγούμενη εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς για να ενεργοποιηθεί η ασφαλιστική δικλείδα της σύμφωνης με τις διατάξεις της Οδηγίας ερμηνείας του εθνικού δικαίου. Όμως υπήρξαν φωνές που θέλησαν να δεσμεύσουν τα εθνικά δικαστήρια με την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας, ακόμα και κατά τη μεταβατική περίοδο⁹⁰. Μάλιστα το Δικαστήριο, στην υπόθεση *Kolpinghuis Nijmegen BV* (C-80/86), είχε κρίνει ότι το ζήτημα της υποχρέωσης του εθνικού δικαστή να ερμηνεύσει τους κανόνες του εθνικού του δικαίου υπό το φως της (εκάστοτε) οδηγίας δεν διαφοροποιείται ανάλογα με το αν παρήλθε ή όχι η προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο⁹¹. Στην υπόθεση *Αδενέλερ και λοιποί* (C-212/04), η ΓΕ *Kokkot* υποστήριξε με τις προτάσεις της, επικαλούμενη συνδυαστικά τα πρώην άρθρα 249 εδ. γ’ και 10 ΣΕΚ, ότι η υποχρέωση ερμηνείας που υπέχουν οι εθνικές αρχές υφίσταται ήδη από τη θέση της οδηγίας σε ισχύ και όχι μόνο μετά την παρέλευση της προθεσμίας μεταφοράς. Έστρεψε την προσοχή της στην υποχρέωση λήψης κάθε γενικού και ειδικού μέτρου για την εκπλήρωση των σκοπών της (τότε) Κοινότητας, που υπέχουν τα κράτη δυνάμει του (πρώην) άρθρου 10 ΣΕΚ και παραλληλίζοντας την με την απαγόρευση ματαίωσης του αποτελέσματος της οδηγίας - που ενεργοποιείται ήδη πριν την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς – θεώρησε ότι και αυτή έχει την ίδια χρονική διάσταση⁹². Το Δικαστήριο εν τέλει δεν αποδέχθηκε την ριζοσπαστική άποψη της ΓΕ και αποφάνθηκε οριστικά ότι:

[...] Επομένως, σε περίπτωση εκπρόθεσμης μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο μιας οδηγίας, η γενική υποχρέωση που υπέχουν τα εθνικά δικαστήρια να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο σύμφωνο προς την οδηγία υφίσταται μόνον από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας αυτής.

Ενώ εν συνεχεία έσπευσε να προσθέσει ότι:

Επομένως, από την ημερομηνία κατά την οποία μια οδηγία τέθηκε σε ισχύ, τα δικαστήρια των κρατών μελών οφείλουν να απέχουν στο μέτρο του δυνατού να ερμηνεύουν το εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο ο οποίος, μετά τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας αυτής, θα μπορούσε να θέσει σοβαρά σε κίνδυνο την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οδηγία αυτή σκοπού.

⁹⁰ Πρώτος που το υποστήριξε ήταν ο ΓΕ *Darmon* στην υπόθεση *Dekker* και λοιποί, (C-177/88 και C-179/88), καθώς και στην υπόθεση *Verholen* και λοιποί (C-87/90 και C-89/90). Βλ. Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούς της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, *Αρμενόπουλος* 2008 (τεύχος 11), σελ 1644-6.

⁹¹ Σκέψη 15 της απόφασης C-80/86.

⁹² Παράγραφοι 47-51 της γνώμης της ΓΕ *Kokkot*.

Ενώ δηλαδή το Δικαστήριο αρνήθηκε την υποχρέωση σύμφωνης ερμηνείας διαρκούς της προθεσμίας μεταφοράς, επέβαλλε στα εθνικά δικαστήρια μια υποχρέωση αποχής από ερμηνείες που θα έθεταν σε κίνδυνο την υλοποίηση του επιδιωκόμενου με την οδηγία σκοπού. Είναι βέβαια προφανές, ότι τα όρια μεταξύ της υποχρέωσης σύμφωνης με τις διατάξεις της οδηγίας ερμηνείας και της υποχρέωσης αποχής από ερμηνεία που δύναται να ματαιώσει τον σκοπό της οδηγίας είναι δυσδιάκριτα⁹³!

3.7. Υποχρέωση σύμφωνης με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου ερμηνείας, διαρκούς της προθεσμίας μεταφοράς.

Και ενώ, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα, η υποχρέωση σύμφωνης με τις διατάξεις της Οδηγίας ερμηνείας του εθνικού δικαίου δεν ενεργοποιείται προτού παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς, δεν ισχύει το ίδιο και για την υποχρέωση που υπέχουν οι εθνικές αρχές να ερμηνεύουν τις εθνικές τους διατάξεις σύμφωνα με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Αυτή η τελευταία υποχρέωση υφίσταται πάντα και ανεξάρτητα από την τυχόν παρέλευση ή μη της προθεσμίας μεταφοράς μιας Οδηγίας, που άλλωστε εξειδικεύει τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Παραδείγματα τέτοιων οδηγιών που εξειδικεύουν γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου είναι η Οδηγία 2000/43/EK «περί εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχείρισης ασχέτως φυλετικής ή εθνοτικής τους καταγωγής», καθώς και η Οδηγία 2000/78/EK «για τη διαμόρφωση γενικού πλαισίου για την ίση μεταχείριση στην απασχόληση και την εργασία». Επομένως όταν τα εθνικά δικαστήρια επιλαμβάνονται μιας εθνικής ρύθμισης που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, οφείλουν πάντα να την ερμηνεύουν υπό το πρίσμα των γενικών αρχών του ενωσιακού δικαίου. Και για να απαντηθεί το ερώτημα πότε μια εθνική διάταξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, αρκεί η έκδοση και η θέση σε ισχύ μιας οδηγίας που ρυθμίζει τα ίδια με την εθνική διάταξη ζητήματα, ακόμα και αν η προθεσμία μεταφοράς της στην εσωτερική έννομη τάξη του κράτους δεν έχει παρέλθει. Ήδη από την ημερομηνία ισχύος της οδηγίας, το ενωσιακό δίκαιο έχει καταλάβει ένα νέο ρυθμιστικό πεδίο εφαρμογής και εφόσον υφίσταται εθνική ρύθμιση που εμπίπτει σε αυτό, θα κριθεί η συμβατότητα της με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου. Ενδεικτικά παρατίθεται το σκεπτικό του Δικαστηρίου στην υπόθεση Velasco Navarro, C-246/06⁹⁴:

[...]πρέπει να υπομνηστεί, αναφορικά με το διάστημα μεταξύ της ενάρξεως ισχύος της οδηγίας 2002/74 και της λήξεως της προθεσμίας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο, ότι, οσάκις εθνική κανονιστική ρύθμιση υπεισέρχεται στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, το Δικαστήριο, επιλαμβανόμενο προδικαστικώς, οφείλει να παρέχει όλα τα ερμηνευτικά στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου το εθνικό δικαστήριο να

⁹³ Βλ. Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούς της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, Αρμενόπουλους 2008 (τεύχος 11), σελ 1647-8.

⁹⁴ Βλ. και υπόθεση Cordero Alonso, C-91/05.

εκτιμήσει αν η κανονιστική αυτή ρύθμιση είναι συμβατή με τα θεμελιώδη δικαιώματα των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει [...]

[...] Κατά συνέπεια, διαπιστώνεται ότι, από της ενάρξεως ισχύος της οδηγίας 2002/74, η εν λόγω διάταξη εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 80/987 και, ως εκ τούτου, του κοινοτικού δικαίου. Επομένως, πρέπει, μετά την ημερομηνία αυτή, να είναι συμβατή με τις γενικές αρχές και τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζει η κοινοτική έννομη τάξη.

Και αντιλαμβάνεται κανείς ότι εκ του αποτελέσματος, όταν οι διατάξεις μιας Οδηγίας εξειδικεύουν τις προϋποθέσεις εφαρμογής μιας γενικής αρχής του ενωσιακού δικαίου, τα εθνικά δικαστήρια έρχονται αντιμέτωπα επί της ουσίας με την υποχρέωση να ερμηνεύουν την εθνική τους ρύθμιση υπό το πρίσμα των διατάξεων της ίδιας της Οδηγίας (ακόμα και αν δεν έχει παρέλθει η προθεσμία μεταφοράς). Γιατί αλήθεια, σε αυτή την περίπτωση, είναι δυνατόν να διαφέρει η σύμφωνη με τις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου ερμηνεία με την σύμφωνη με τις διατάξεις της Οδηγίας (που εξειδικεύει την ως άνω γενική αρχή) ερμηνεία⁹⁵;

3.8. Η ευθύνη των κρατών μελών έναντι των ιδιωτών για παραβάσεις του ενωσιακού δικαίου.

Το Δικαστήριο στην προσπάθεια του να ασκήσει ακόμα μεγαλύτερη πίεση στα κράτη μέλη, προκειμένου αυτά να εφαρμόζουν ορθά και αποτελεσματικά το (τότε) κοινοτικό δίκαιο στην εσωτερική έννομη τάξη τους, διακήρυξε την αρχή της ευθύνης του κράτους μέλους έναντι των ιδιωτών για παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου. Η εν λόγω αρχή ήρθε ως συνέχεια της ήδη καθιερωμένης αρχής της υπεροχής και της αρχής του άμεσου αποτελέσματος του κοινοτικού δικαίου. Η απόφαση-ορόσημο (C-6/90 και C-9/90) για τη διακήρυξη της εν λόγω αρχής εκδόθηκε επί της γνωστής υπόθεσης Francovich. Η εν λόγω υπόθεση αφορούσε την Οδηγία 80/987/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών σχετικά με την προστασία των μισθωτών σε περίπτωση αφερεγγυότητας του εργοδότη και την αποτυχία ενός κράτους μέλους (εν προκειμένω της Ιταλίας) να ενσωματώσει εμπρόθεσμα στην εθνική έννομη τάξη του την εν λόγω Οδηγία. Το Δικαστήριο αρχικά εξέτασε κατά πόσο θα μπορούσε να εξαχθεί άμεσο αποτέλεσμα από συγκεκριμένες διατάξεις της Οδηγίας προκειμένου να εφαρμοστούν ευθέως οι προστατευτικές για τους μισθωτούς διατάξεις αυτής. Καταλήγοντας σε αρνητική απάντηση, το Δικαστήριο ένωσε την ανάγκη να πάει ένα βήμα πιο πέρα και να εξετάσει το πρόβλημα αποκατάστασης των ζημιών που υπέστησαν οι ιδιώτες από την παράνομη ενέργεια του κράτους μέλους που παρέλειψε να ενσωματώσει την Οδηγία ως όφειλε. Το Δικαστήριο ξεκίνησε υπενθυμίζοντας την υποχρέωση των κρατών μελών να εξασφαλίζουν την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και των δικαιωμάτων που απονέμονται στους υπηκόους τους. Από αυτή την υποχρέωση

⁹⁵ Βλ και C-144/04, υπόθεση Mangold, καθώς και Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ 255-6.

αποτελεσματικής εξασφάλισης δε θα μπορούσε προφανώς να λείπει η πρόβλεψη αποκατάστασης των ζημιών που προκαλούνται από παράνομες ενέργειες του ίδιου του κράτους. Σε αυτό το σημείο⁹⁶ το Δικαστήριο επικαλέστηκε ευθέως την αρχή καλόπιστης συνεργασίας:

Η υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαταστήσουν τις ζημίες αυτές μπορεί να στηριχθεί επίσης στο άρθρο 5 της Συνθήκης, κατά το οποίο τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που υπέχουν από το κοινοτικό δίκαιο. Μεταξύ των υποχρεώσεων αυτών περιλαμβάνεται και η υποχρέωση εξαλείφωσας των παρανόμων συνεπειών της παραβάσεως του κοινοτικού δικαίου.

Από τα προαναφερθέντα προκύπτει ότι το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει την αρχή κατά την οποία τα κράτη μέλη υποχρεούνται να αποκαθιστούν τις ζημίες που προκαλούνται στους ιδιώτες από τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που τους καταλογίζονται.

Στη συνέχεια το Δικαστήριο ανέλυσε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται η ευθύνη του κράτους-μέλους έναντι των ιδιωτών⁹⁷. Ο καθορισμός των αρμόδιων δικαστηρίων και η ρύθμιση των δικονομικών λεπτομερειών αυτού του δικαιώματος αποκατάστασης – εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις θεμελίωσης ευθύνης του κράτους – εναπόκεινται στα κράτη μέλη, υπό το πρίσμα πάντα της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (και των αρχών της ισοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας). Η περαιτέρω ανάλυση της εν λόγω αρχής είναι εκτός των σκοπών της παρούσας εργασίας, αλλά είναι σημαντικό να τονιστεί ότι το πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ αποτέλεσε τη μόνη ρητή νομική βάση για αυτή τη νομολογιακή κατασκευή.

3.9. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας σε συνδυασμό με τις διατάξεις για τον ανταγωνισμό (αρ. 101 και 102 ΣΛΕΕ).

Όπως προαναφέρθηκε, η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας λόγω της ευρείας διατύπωσης της αλλά και λόγω της φύσης της ως αρχή του ενωσιακού δικαίου (που προσιδιάζει στη αρχή της καλής πίστης του δημόσιου διεθνούς δικαίου, αλλά βαίνει και πέρα από αυτή) μπορεί σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις του πρωτογενούς και του δευτερογενούς ενωσιακού δικαίου να επιβάλλει ειδικότερες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, που δεν είχαν ίσως προβλεφθεί κατά το χρόνο σύναψης των ιδρυτικών Συνθηκών. Ειδικότερα, σε σχέση με τις διατάξεις για το ανταγωνισμό πρέπει να γίνουν οι εξής παρατηρήσεις:

Το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ έχει ως αποδέκτες τα κράτη μέλη (αλλά και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης), ενώ είναι φανερό πως τα άρθρα 101 και 102 ΣΛΕΕ απευθύνονται σε ιδιώτες, και δη σε επιχειρήσεις. Τα άρθρα αυτά μπορούν να διαβαστούν συνδυαστικά μόνο σε περιπτώσεις που οι πράξεις των ιδιωτών, οι οποίες παραβιάζουν τους κανόνες του

⁹⁶ Σκέψεις 36 και 37 της απόφασης C-6/90.

⁹⁷ Οι οποίες έτυχαν και μεγαλύτερης εξειδίκευσης σε μεταγενέστερη απόφαση του, στην υπόθεση Factortame III C-48/93 και στην υπόθεση Brasserie du Pecheur C-46/93 (σκέψεις 37-47). Αξίζει να σημειωθεί ότι στην έννοια του κράτους συμπεριλαμβάνονται και τα εθνικά δικαστήρια. Βλ. και Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια*, Αρμενόπουλος 2000 (τεύχος 6), σελ 765.

ανταγωνισμού, καταλογίζονται στα κράτη μέλη, επειδή τα τελευταία με κάποιο τρόπο ενίσχυσαν ή επιδοκίμασαν αυτές τις παραβάσεις⁹⁸. Για πρώτη φορά το ζήτημα κρίθηκε από το Δικαστήριο στην υπόθεση INNO v ATAB (C-13/77), όπου το τελευταίο επικαλούμενο συνδυαστικά το πρώην άρθρο 5 παρ. 2 ΣΕΟΚ σε συνδυασμό με το πρώην άρθρο 86 παρ 3στ έκρινε ότι ένα κράτος μέλος ενδέχεται να παραβιάζει το (τότε) Κοινοτικό δίκαιο, εφόσον διατηρεί σε ισχύ εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες θα μπορούσαν να αποτελέσουν πρόσκομμα στην αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων ανταγωνισμού 'διευκολύνοντας την καταχρηστική εκμετάλλευση δεσπόζουσας θέσεις και επηρεάζοντας το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών'⁹⁹. Επειδή αυτή η καταρχήν ευρεία διατύπωση του Δικαστηρίου για 'εθνικά μέτρα που ενδέχεται να διευκολύνουν τις παραβάσεις των κανόνων ανταγωνισμού από μέρους των ιδιωτών' έχρηζε κάποιας οριοθέτησης, σημειώθηκε μία εξέλιξη στη λεγόμενη 'θεωρία INNO'¹⁰⁰. Ειδικότερα, στην υπόθεση BNIC v Yves Aubert, (C-136/86), το Δικαστήριο – στα πλαίσια προδικαστικού ερωτήματος – ήρθε αντιμέτωπο με μια υπουργική απόφαση που επέτεινε τα αποτελέσματα μιας παράνομης συμφωνίας σύμπραξης μεταξύ επιχειρήσεων και έκρινε ότι:

Κατά πάγια νομολογία, τα άρθρα 85 και 86 της Συνθήκης αναφέρονται στη συμπεριφορά των επιχειρήσεων και όχι στα νομοθετικά ή κανονιστικά μέτρα των κρατών μελών είναι εξίσου αληθές ότι η Συνθήκη επιβάλλει στα κράτη μέλη να μη λαμβάνουν ή διατηρούν σε ισχύ μέτρα δυνάμενα να εξαλείψουν το χρήσιμο αποτέλεσμα των διατάξεων αυτών (απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1977, Inno, 13/77, Rec . 1977, σ . 2115). [...] Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος επιτείνει, με σχετική υπουργική απόφαση, τα αποτελέσματα συμφωνιών αντίθετων προς το άρθρο 85. [...] Υπουργική απόφαση καθορίζουσα την επέκταση μιας τέτοιας συμφωνίας είναι αντίθετη προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 3, στοιχείο στ), και 85, της ίδιας Συνθήκης.

Σε ανάλογες περιπτώσεις, όπου τα κράτη μέλη με νομοθετικές τους ρυθμίσεις επέβαλαν ή ενίσχυσαν τη σύναψη παράνομων συμφωνιών από τις επιχειρήσεις ή επέτειναν τις συνέπειες τους¹⁰¹ το Δικαστήριο δε δίσταζε να κάνει λόγο για παράβαση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας. Στην υπόθεση P Van Eycke v ASPA (C-267/86) το Δικαστήριο προσέθεσε και μία ακόμα περίπτωση όπου το κράτος παρέβαινε τις υποχρεώσεις του, δυνάμει του (πρώην) άρθρου 5 ΣΕΟΚ, ήτοι όταν 'αφαιρεί από τη δική του ρύθμιση τον κρατικό της χαρακτήρα

⁹⁸ Και σε άλλες περιπτώσεις έχουμε δει το άρθρο 4 παρ. 3 να λειτουργεί ως συνδυαστική νομική βάση για να καταλογιστούν σε κράτος μέλος πράξεις ιδιωτών, βλ. ανωτέρω υπό 1.2., σχετικά με την υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-265/95. Βλ. Whish Richard & Bailey David, *Competition Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, pg 216 et seq.

⁹⁹ Σκέψεις 30 έως 32 απόφασης C-13/77. Βλ. Πρεβεδούρου σε Σκουρής Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 287-288.

¹⁰⁰ Whish Richard & Bailey David, *Competition Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, pg 221.

¹⁰¹ Υπόθ. Vlaamse Reisbureaus v Sociale Dienst, C-311/85 (σκέψεις 10 έως 12 και 24). Υπόθ. Ahmed Saeed, C-66/86, (σκέψεις 48-49).

αναθέτοντας σε ιδιώτες επιχειρηματίες την ευθύνη να λαμβάνουν αποφάσεις περί παρεμβάσεως σε οικονομικά θέματα¹⁰².

Αντίθετα, στη υπόθεση Meng, C-2/91, το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν υφίσταται παράβαση από πλευράς του κράτους μέλους όταν δεν υπάρχει καν προηγούμενη απαγορευμένη συμφωνία μεταξύ των επιχειρήσεων¹⁰³, την οποία η εθνική ρύθμιση ευνοεί ή ενισχύει, θέτοντας έτσι ένα εύλογο όριο στις περιπτώσεις που στα κράτη μέλη ενδέχεται να καταλογιστεί ευθύνη για πράξεις ιδιωτών¹⁰⁴. Εφόσον τη χρονική στιγμή θέσπισης της επίμαχης εθνικής ρύθμισης απουσίαζε οποιαδήποτε παράνομη δράση ιδιωτικών επιχειρήσεων, δεν μπορούσε να θεωρηθεί πως το εκάστοτε κράτος είχε 'δόλο παραβίασης των κανόνων του ανταγωνισμού'. Αντίστοιχα δεν υφίσταται παράβαση από πλευράς του κράτους μέλους όταν οι δημόσιες αρχές δεν μεταβίβασαν τις αρμοδιότητές τους σε ιδιώτες επιχειρηματίες¹⁰⁵.

3.10. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας και η δέσμευση των εθνικών δικαστηρίων από αποφάσεις της Επιτροπής σε θέματα ανταγωνισμού.

Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας εφαρμόστηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου και σε άλλες εκφάνσεις του δικαίου του ανταγωνισμού. Σε ένα πρώτο στάδιο το Δικαστήριο, στην υπόθεση Δηλιμίτης (C-234/89), είχε κρίνει ότι όταν τα εθνικά δικαστήρια καλούνται να αποφανθούν επί συμφωνιών και πρακτικών που αφορούν θέματα ανταγωνισμού, πρέπει να αποφεύγουν να λαμβάνουν αποφάσεις αντίθετες με απόφαση που προτίθεται να εκδώσει η Επιτροπή¹⁰⁶. Παράλληλα, η Επιτροπή, δεσμευόμενη από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας του (πρώην) άρθρου 5 ΣΕΟΚ, υποχρεούται να παράσχει στο εκάστοτε εθνικό δικαστήριο - που είναι επιφορτισμένο με την υποχρέωση τήρησης και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου - όλα τα οικονομικά και νομικά στοιχεία που διαθέτει, εφόσον το τελευταίο συναντά δυσχέρειες στην προσπάθεια του να αποφανθεί επί θεμάτων ανταγωνισμού.¹⁰⁷

¹⁰² Σκέψη 16 της απόφασης C-267/86. Τέτοια περίπτωση συναντάμε μεταγενέστερα στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-35/96, (σκέψεις 54 και 60), όπου το Δικαστήριο διέγνωσε παράβαση του (τότε) Κοινοτικού δικαίου από μέρους της Ιταλίας, στα πλαίσια προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή και όχι παρεμπιπτόντως στα πλαίσια προδικαστικών ερωτημάτων.

¹⁰³ Σκέψεις 14 και 17 της ίδιας ως άνω απόφασης. Βλ. επίσης Whish Richard & Bailey David, *Competition Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, pg 221.

¹⁰⁴ Βλ. και απόφαση C-245/91 (σκέψη 12), C-140/94

¹⁰⁵ Υπόθ. Reiff, C-185/91, (σκέψεις 20-24), Υπόθ. DIP κλπ, C-140/94 (σκέψεις 20-24)

¹⁰⁶ Σκέψη 47 της απόφασης C-234/89.

¹⁰⁷ Σκέψη 53 της ίδιας ως άνω απόφασης. Βλ. Whish Richard & Bailey David, *Competition Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, pg 305, καθώς και Πρεβεδούρου σε Σκουρής Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ 291-292.

Αργότερα το Δικαστήριο, στην χαρακτηριστική υπόθεση Masterfoods (C-344/98), πήγε ένα βήμα παρακάτω, κρίνοντας ότι¹⁰⁸:

Κατά μείζονα λόγο, όταν τα εθνικά δικαστήρια αποφαίνονται επί συμφωνιών ή πρακτικών που έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο αποφάσεως της Επιτροπής, δεν μπορούν να λαμβάνουν αποφάσεις αντίθετες από εκείνη της Επιτροπής, ακόμη και αν η τελευταία έρχεται σε σύγκρουση με την απόφαση που εξέδωσε το εθνικό δικαστήριο πρωτοδίκως.

Νομική βάση για αυτή την υποχρέωση υιοθέτησης του περιεχομένου της απόφασης της Επιτροπής ήταν φυσικά το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας του πρώην άρθρου 5 ΣΕΟΚ. Στην ίδια απόφαση, το Δικαστήριο συνέχισε την ανάπτυξη του περιεχομένου που εκλαμβάνει του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας στα θέματα ανταγωνισμού, κρίνοντας ότι¹⁰⁹:

Από την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας απορρέει το καθήκον του εθνικού δικαστηρίου να αναστείλει τη διαδικασία, όταν η επίλυση της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του εξαρτάται από το κύρος αποφάσεως της Επιτροπής, έως ότου εκδοθεί από τα κοινοτικά δικαιοδοτικά όργανα απρόσβλητη απόφαση επί της προσφυγής ακυρώσεως, προκειμένου να αποφευχθεί η λήψη αποφάσεως αντίθετης με την απόφαση της Επιτροπής, εκτός εάν το εθνικό δικαστήριο θεωρεί ότι δικαιολογείται, υπό συγκεκριμένες συνθήκες, η υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο ως προς το κύρος της αποφάσεως της Επιτροπής

Εν κατακλείδι, όταν η Επιτροπή έχει ήδη εκδώσει απόφαση για τα ίδια πραγματικά περιστατικά με αυτά της εκκρεμούσης ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου υπόθεσης, τότε το τελευταίο δεσμεύεται από τις κρίσεις της πρώτης. Όταν το κύρος της απόφασης της Επιτροπής είναι υπό αμφισβήτηση λόγω εκκρεμούς προσφυγής που έχει ασκήσει το εκάστοτε ενδιαφερόμενο μέρος, τότε το εθνικό δικαστήριο έχει δύο δυνατότητες: είτε α) να αναστείλει τη διαδικασία ενώπιον του, έως ότου κριθεί αμετάκλητα το κύρος της απόφασης της Επιτροπής, είτε β) να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο σχετικά με τα κρινόμενα θέματα ανταγωνισμού.

Βλέπουμε λοιπόν ότι το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ στο πεδίο του ανταγωνισμού, είναι σε θέση να επιβάλλει τόσο υποχρεώσεις ουσιαστικού όσο και δικονομικού περιεχομένου.

3.11. Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας

Η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας έκανε την εμφάνιση της αρχικά στη νομολογία του Δικαστηρίου τη δεκαετία του '70¹¹⁰, ενώ πλέον έχει διατυπωθεί και ρητώς στο άρθρο 19 παρ. 1 εδ. β' ΣΕΕ. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Δικαστήριο κατέφυγε στο πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ για να εξάγει αυτή την αρχή του ενωσιακού δικαίου, συνταγματικής πλέον εμβέλειας. Το Δικαστήριο στην υπόθεση Rewe (C-33/76) διακήρυξε την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να παρέχουν αποτελεσματική δικαστική προστασία στους ιδιώτες που έχουν θεμελιώσει δικαιώματα, δυνάμει διατάξεων του κοινοτικού δικαίου που έχουν άμεσο αποτέλεσμα. Αυτά δε τα εθνικά μέτρα δικαστικής προστασίας διέπονται από τις αρχές της

¹⁰⁸ Σκέψη 52 της απόφασης C-344/98. Βλ. επίσης Whish Richard & Bailey David, *Competition Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, pg 304.

¹⁰⁹ Σκέψη 57 της ίδιας ως άνω απόφασης.

¹¹⁰ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 288-9.

ισοδυναμίας¹¹¹ (principle of equivalence) και της αποτελεσματικότητας (principle of effectiveness), οφείλουν δηλαδή να είναι ισοδύναμα με τα μέτρα δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων που πηγάζουν από το εσωτερικό δίκαιο¹¹², και αποτελεσματικά¹¹³, υπό την έννοια ότι πρέπει να προστατεύουν εν τοις πράγμασι (δηλαδή προσηκόντως και επαρκώς) τα δικαιώματα των ιδιωτών που πηγάζουν από τις κοινοτικές διατάξεις. Συγκεκριμένα έκρινε ότι:

[...] κατ' εφαρμογή της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας που εκφράζεται στο άρθρο 5 της Συνθήκης, τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να διασφαλίζουν τη νομική προστασία που απορρέει, για τους πολίτες, από το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου. Κατά συνέπεια, ελλείψει κοινοτικής ρυθμίσεως εν προκειμένω, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να καθορίσει τα αρμόδια δικαστήρια και να ρυθμίσει τις διαδικαστικές προϋποθέσεις των ένδικων μέσων που πρέπει να διασφαλίζουν την προστασία των δικαιωμάτων που έλκουν οι πολίτες από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου, εξυπακούεται δε ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που αφορούν όμοια ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου.

Για άλλη μια φορά λοιπόν η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας αποτέλεσε θεμέλιο της νομολογιακής διάπλασης και εξέλιξης του ενωσιακού δικαίου.

4. Το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας στις εξωτερικές σχέσεις της Ένωσης.

Σύμφωνα με το άρθρο 216 παρ. 2 ΣΛΕΕ, οι διεθνείς συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση δεσμεύουν τα θεσμικά όργανα και τα κράτη μέλη. Έτσι τα τελευταία όταν εφαρμόζουν τις διατάξεις μιας διεθνούς συμφωνίας στην εσωτερική έννομη τάξη τους εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις τους απέναντι στην Ένωση, η οποία είναι διεθνώς υπεύθυνη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που έχει αναλάβει απέναντι σε τρίτα κράτη. Εξάλλου από άποψη ευρωπαϊκού δικαίου η σύναψη διεθνών συμφωνιών είναι άλλο ένα νομικό εργαλείο που έχει στα χέρια της η Ένωση για την εκπλήρωση των στόχων της, σύμφωνα με τις Συνθήκες.¹¹⁴

4.1. Οι μικτές συμφωνίες γενικά και το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

Η περίπτωση των μικτών συμφωνιών είναι μια ενδιαφέρουσα περίπτωση και αυτό γιατί συμβαλλόμενα μέρη είναι τόσο τα κράτη μέλη όσο και η Ένωση. Είναι πιθανό μια διεθνής συμφωνία να ρυθμίζει ζητήματα που εμπίπτουν εν μέρει σε ένα ρυθμιστικό πεδίο για το οποίο είναι αρμόδια η Ένωση και εν μέρει σε ένα ρυθμιστικό πεδίο για το οποίο τα κράτη

¹¹¹ Όπως αυτές ονομάστηκαν εν συνεχεία, με συστηματική αναφορά σε μεταγενέστερη νομολογία. Βλ. ενδεικτικά: υπόθ. Edis, C-231/96, (σκέψη 34), υπόθ. Almelo, C-470/04, (σκέψη 59), Υποθ. Peterbroeck C-312/93, (σκέψη 12)

¹¹² Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 292.

¹¹³ Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick, *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011, σελ. 294-5. Βλ. επίσης Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια*, Αρμενόπουλος 2000 (τεύχος 6), σελ 745-750.

¹¹⁴ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 257.

είναι μόνα αρμόδια¹¹⁵. Για να μπορέσει να τηρηθεί το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων για το οποίο κάναμε λόγο ανωτέρω επιβάλλεται η συμμετοχή τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών από κοινού¹¹⁶. Είναι επίσης πιθανό τα ζητήματα που ρυθμίζει η διεθνής συμφωνία να εμπίπτουν στη συντρέχουσα αρμοδιότητα τόσο της Ένωσης όσο και των κρατών μελών. Σε αυτές τις περιπτώσεις είναι καθαρά πολιτική η επιλογή αν θα συμμετάσχουν τα κράτη από μόνα τους, η Ένωση από μόνη της ή και οι δύο μαζί. Το σίγουρο είναι ότι εφόσον αποφασιστεί η σύναψη μιας μικτής συμφωνίας είναι απαραίτητο να διασφαλίζεται στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών και Ένωσης, τόσο κατά τη διάρκεια των διαπραγματεύσεων και της σύναψης της συμφωνίας όσο και καθ' όλη τη διάρκεια εκτέλεσης αυτής¹¹⁷. Τη συνεργασία αυτή επιβάλλει¹¹⁸ η επιταγή της ενιαίας διεθνούς εκπροσώπησης της Ένωσης, η οποία θεωρείται από το Δικαστήριο, ένα ειδικό και επαρκώς εξειδικευμένο συμφέρον της Ένωσης που πρέπει να διαφυλαχθεί. Επιπλέον, από άποψη ενωσιακού δικαίου, οι μικτές συμφωνίες εμπίπτουν στο ίδιο νομικό καθεστώς με αυτό των αμιγώς ενωσιακών διεθνών συμφωνιών, καθ' ό μέρος οι διατάξεις τους εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης (και ανεξάρτητα από το αν αυτή είναι αποκλειστική ή συντρέχουσα)¹¹⁹.

Το Δικαστήριο διακήρυττε ανεπιφύλακτα την ανάγκη στενής συνεργασίας στις περιπτώσεις των μικτών συμφωνιών, απέφευγε όμως να την εξειδικεύσει περαιτέρω, προκειμένου τα ενδιαφερόμενα μέρη να είναι σε θέση να συμμορφωθούν με τις υποχρεώσεις που απέρρεαν από αυτή. Κάποιες φορές το Συμβούλιο και η Επιτροπή επιλέγουν να συνάψουν κάποιο εσωτερικό διακανονισμό μεταξύ τους σχετικά με το πώς θα συνεργάζονται στις ιδιόμορφες περιστάσεις των μικτών συμφωνιών (πώς θα ασκούνται τα δικαιώματα ψήφου τους, πώς θα παρίστανται στις διάφορες συνεδριάσεις κλπ), και το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να αποφανθεί ότι αυτή η πρακτική εκπληρώνει ικανοποιητικά την υποχρέωση στενής συνεργασίας¹²⁰.

Στην υπόθεση MOX PLANT¹²¹, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της Ιρλανδίας λόγω παράβασης του αρ. 10 ΣΕΚ, με την αιτίαση ότι στα πλαίσια μικτής συμφωνίας (της Σύμβασης Ηνωμένων Εθνών για το Δίκαιο της Θάλασσας), η Ιρλανδία επέλεξε να φέρει ενώπιον ενός διαιτητικού δικαστηρίου τις διαφορές που αντιμετώπιζε με το Ηνωμένο Βασίλειο, παρακάμπτοντας την αποκλειστική αρμοδιότητα του ΔΕΚ και παραλείποντας να

¹¹⁵ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ. 251-253.

¹¹⁶ Βλ. Γνωμοδότηση 1/78 του Δικαστηρίου για τη σύναψη της διεθνούς συμφωνίας για το καουτσούκ (σκέψη 36) και Γνωμοδότηση 2/91 του Δικαστηρίου (σκέψη 12). Βλ. επίσης Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 183-184.

¹¹⁷ Βλ. Γνωμοδότηση 2/91 του Δικαστηρίου (σκέψη 36)

¹¹⁸ Βλ. Γνωμοδότηση 1/94 του Δικαστηρίου (σκέψεις 108-109)

¹¹⁹ Βλ. απόφαση 459/03 (υπόθεση MOX PLANT), Σκέψεις 84 και 93.

¹²⁰ Υπόθ. Επιτροπή κατά Συμβουλίου C-25/94 (σκέψεις 48-49). Βλ. επίσης Christophe Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Cleer Working Papers 2009/1, pg 8-10.

¹²¹ C-459/03 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας

ενημερώσει την Επιτροπή και να διαβουλευθεί μαζί της. Το Δικαστήριο ως προς την πρώτη αιτίαση, διέγινωσε όντως παράβαση του νυν αρ. 344 ΣΛΕΕ περί αποκλειστικής αρμοδιότητας του επί της διαφοράς, τονίζοντας μάλιστα ότι το εν λόγω άρθρο αποτελεί επί της ουσίας ειδικότερη έκφανση του γενικού καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας του αρ. 10 ΣΕΚ¹²² (ως *lex specialis*). Ως προς τη δεύτερη αιτίαση, το Δικαστήριο τόνισε την ανάγκη καλόπιστης συνεργασίας μεταξύ Ένωσης και κρατών μελών στα πλαίσια μικτών συμφωνιών, όπου οι συντρέχουσες αρμοδιότητες τους ενδέχεται να περιπλέκονται. Το αρ. 10 εδώ επιβάλλει ειδικότερα καθήκοντα ενημέρωσης και διαβούλευσης πριν την ανάληψη πρωτοβουλιών, όπως η υποβολή μιας διαφοράς στο μηχανισμό επίλυσης διαφορών που προβλέπει η εν λόγω μικτή συμφωνία¹²³.

Επιπλέον, στην υπόθεση Dior (συνεκδικαζόμενες C-300/98 & C-392/08¹²⁴) το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να κατοχυρώσει την αποκλειστική του αρμοδιότητα¹²⁵ για την ερμηνεία διατάξεων – δικονομικού περιεχομένου – μικτών συμφωνιών¹²⁶, προκειμένου να προλάβει τυχόν μελλοντικές διαφοροποιούμενες ερμηνείες και να τηρηθεί η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας στο πλαίσιο αυτών των ιδιόμορφων διεθνών συμφωνιών¹²⁷. Έτσι λοιπόν οι δικαστικές αρχές των κρατών μελών, βάση αυτής της αρχής, υποχρεούνται να διασφαλίσουν την ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων (τόσο των ουσιαστικών που εμπίπτουν στην αρμοδιότητα της Ένωσης¹²⁸, όσο και των δικονομικών που δύνανται να εφαρμοστούν σε όλες τις περιπτώσεις) των μικτών συμφωνιών όπως ακριβώς συμβαίνει και με τις διατάξεις του ενωσιακού δικαίου, κρινόμενα μάλιστα εκ του επιτευχθέντος αποτελέσματος (υποχρέωση αποτελέσματος)¹²⁹.

4.2. Συντρέχουσες αρμοδιότητες των κρατών μελών και της Ένωσης για τη σύναψη διεθνών συμφωνιών και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

¹²² Σκέψεις 170-171 της ίδιας ως άνω απόφασης. Βλ. επίσης Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 351.

¹²³ Σκέψεις 179-183 της ίδιας ως άνω απόφασης. Βλ. και Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 190-192.

¹²⁴ Η υπόθεση αφορούσε την υποβολή προδικαστικού ερωτήματος ενώπιον του Δικαστηρίου σε σχέση με την ερμηνεία του αρ. 50 της Συμφωνίας TRIPs, η οποία αποτελούσε μια μικτή συμφωνία στα πλαίσια του ΠΟΕ (για τη σύναψη της οποίας μάλιστα είχε εκδοθεί και η Γνωμοδότηση 1/94 του Δικαστηρίου)

¹²⁵ Σκέψεις 35-37 των αποφάσεων C-300/98 & C-392/08 (συνεκδικαζόμενες)

¹²⁶ Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 332-3.

¹²⁷ Έτσι η ενιαία ερμηνεία των μικτών συμφωνιών εκλαμβάνεται ως εφαρμογή της καλόπιστης συνεργασίας στο στάδιο εφαρμογής της εκάστοτε συμφωνίας και ως συνέχεια των διαδικασιών κοινής διαπραγμάτευσης και κοινής σύναψης τους από πλευράς Ένωσης και κρατών μελών (Βλ. γνώμη ΓΕ Tesaro στην υπόθεση Hermes, C-53/96, παράγραφος 21)

¹²⁸ Βλ. σκέψεις 33 και 34 στην υπόθ. Merck Genericos, C-431/05, βλ. επίσης Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 335. Βλ. και Christophe Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Cleer Working Papers 2009/1 pg 12.

¹²⁹ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 240-241.

Στην περίπτωση των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων και σύμφωνα με το σύστημα κατανομής αρμοδιοτήτων (βλ. ανωτέρω υπό 2.2.), για όσο διάστημα η Ένωση δεν αναλαμβάνει διεθνή δράση, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να συνάπτουν διεθνείς συμφωνίες με τρίτες χώρες στον εκάστοτε τομέα δραστηριοτήτων. Όταν όμως η Ένωση εκδηλώσει την πρόθεση της να αναλάβει διεθνή δράση, τα κράτη μέλη πώς οφείλουν να ενεργήσουν; Το ζήτημα εξετάστηκε από το Δικαστήριο αρχικά στις υποθέσεις *Inland Waterways* (Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου C-266/03, και Επιτροπή κατά Γερμανίας C-433/03), επ' αφορμή δύο χωριστών προσφυγών που άσκησε η Επιτροπή κατά του Λουξεμβούργου και κατά της Γερμανίας για παράβαση του ενωσιακού δικαίου και ειδικότερα του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας¹³⁰.

Το Λουξεμβούργο διαπραγματεύτηκε και σύναψε διμερείς συμφωνίες με τρίτες χώρες στον τομέα της ποτάμιας ναυσιπλοΐας, ενώ η Επιτροπή είχε ήδη λάβει εξουσιοδότηση από το Συμβούλιο προκειμένου να διαπραγματευθεί στο όνομα της (τότε) Κοινότητας μια διεθνή πολυμερή συμφωνία που αφορούσε τα ίδια ζητήματα με τις ίδιες χώρες. Το Δικαστήριο αρχικά εξέτασε το ενδεχόμενο η Κοινότητα να είχε αποκλειστική εξωτερική αρμοδιότητα εφαρμόζοντας τα κριτήρια της ERTA (βλ. ανωτέρω υπό 2.7.) και κατέληξε σε αρνητική απάντηση. Μετέπειτα εξέτασε την αιτίαση της Επιτροπής για ενδεχόμενη παράβαση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας (αρ. 10 ΣΕΚ), καθώς το Λουξεμβούργο ενεργώντας αυτοβούλως είχε αποδυναμώσει την διαπραγματευτική θέση της Επιτροπής και άρα είχε δημιουργήσει πρόσκομμα στην εκπλήρωση των στόχων της Κοινότητας. Το Δικαστήριο ακολούθησε το εξής σκεπτικό¹³¹:

Το άρθρο 10 ΕΚ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκπλήρωση της αποστολής της και να απέχουν από κάθε μέτρο που δύναται να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των σκοπών της Συνθήκης. Αυτό το καθήκον ειλικρινούς συνεργασίας είναι γενικής εφαρμογής και δεν εξαρτάται ούτε από τον αποκλειστικό ή όχι χαρακτήρα της οικείας κοινοτικής αρμοδιότητας ούτε από ενδεχόμενο δικαίωμα των κρατών μελών να αναλαμβάνουν υποχρεώσεις έναντι τρίτων χωρών.

Η έκδοση μιας απόφασης η οποία εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να διαπραγματευθεί πολυμερή συμφωνία εξ ονόματος της Κοινότητας σηματοδοτεί την έναρξη συντονισμένης κοινοτικής δράσεως σε διεθνές επίπεδο και συνεπάγεται, ως τέτοια, αν όχι καθήκον αποχής εκ μέρους των κρατών μελών, τουλάχιστον υποχρέωση στενής συνεργασίας μεταξύ των κρατών μελών και των κοινοτικών οργάνων, προκειμένου να διευκολυνθεί η εκπλήρωση της αποστολής της Κοινότητας, καθώς και να διασφαλισθεί η ενότητα και η συνοχή της διεθνούς της δράσεως και εκπροσωπήσεως.

Επομένως το Δικαστήριο επέβαλε στα κράτη μέλη, ενόψει ήδη κινηθείσας συντονισμένης κοινοτικής δράσης, την υποχρέωση στενής συνεργασίας με τα κοινοτικά όργανα με σκοπό να διευκολυνθεί η δράση τους και να επιτευχθεί η ενιαία εκπροσώπηση της Κοινότητας στο διεθνές προσκήνιο.

Σε ανάλογο συμπέρασμα κατέληξε και στην περίπτωση της Γερμανίας, παρόλο που εδώ η Γερμανία είχε διαβουλευθεί με την Επιτροπή πριν υπογράψει τις συμφωνίες και είχε δεσμευθεί να τις καταγγείλει αφ' ής στιγμής οι διαπραγματεύσεις της Επιτροπής κατέληγαν

¹³⁰ Βλ. Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 111-113.

¹³¹ Σκέψεις 57-60 της απόφασης C-266/03

στην υπογραφή μιας νέας πολυμερούς συμφωνίας. Το Δικαστήριο έκανε το εξής σκεπτικό¹³², απαντώντας στις αιτιάσεις του κρινόμενου κράτους:

Όπως υπογράμμισε εξάλλου ο γενικός εισαγγελέας με τις σκέψεις 90 και 91 των προτάσεων του, μολονότι οι διαβουλεύσεις μεταξύ της Γερμανικής Κυβέρνησεως και της Επιτροπής έλαβαν χώρα κατά τον χρόνο της διαπραγματεύσεως και της υπογραφής των συμφωνιών με την Πολωνία, τη Ρουμανία και την Ουκρανία, ήτοι προ της εκδόσεως της αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992, είναι αληθές ότι, μετά την ημερομηνία αυτή, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προέβη στην κύρωση και θέση σε ισχύ των εν λόγω συμφωνιών χωρίς προηγούμενη συνεργασία ή διαβούλευση με την Επιτροπή.

Ενεργώντας κατ' αυτόν τον τρόπο, το εν λόγω κράτος μέλος έθεσε σε κίνδυνο την εφαρμογή της αποφάσεως του Συμβουλίου της 7ης Δεκεμβρίου 1992 και, ως εκ τούτου, την εκπλήρωση της αποστολής της Κοινότητας και την υλοποίηση των σκοπών της Συνθήκης.

Τέλος, το γεγονός ότι η Γερμανική Κυβέρνηση δεσμεύθηκε να καταγγείλει τις διμερείς συμφωνίες άμα τη συνάψει πολυμερούς συμφωνίας εξ ονόματος της Κοινότητας δεν αποδεικνύει την τήρηση της επιβαλλόμενης από το άρθρο 10 ΕΚ υποχρεώσεως περί αгаστής συνεργασίας. Πράγματι, μια τέτοια καταγγελία, η οποία θα γινόταν μετά τη διαπραγμάτευση και σύναψη της εν λόγω συμφωνίας, δεν θα είχε κανένα πρακτικό αποτέλεσμα καθόσον ουδόλως θα διευκόλυνε τις πολυμερείς διαπραγματεύσεις που διεξήγε η Επιτροπή.

Βλέπουμε λοιπόν ότι σε αυτή τη φάση το Δικαστήριο διαγιγνώσκει μια παράβαση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας και κάνει λόγο για υποχρεώσεις συμπεριφοράς, ήτοι πληροφόρησης και διαβούλευσης, χωρίς να φτάνει μέχρι το σημείο να επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να απέχουν γενικώς από την ανάληψη διεθνούς δράσης¹³³. Είναι σημαντικό να τονιστεί ότι, με βάση το σκεπτικό του Δικαστηρίου στην απόφαση αυτή, το σημείο εκκίνησης από το οποίο ενεργοποιήθηκε το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας ήταν η εντολή διαπραγμάτευσης που δόθηκε στην Επιτροπή για την εκκίνηση των διαπραγματεύσεων της εν λόγω πολυμερούς συμφωνίας με τρίτες χώρες. Μάλιστα η εντολή αυτή εκδηλώθηκε με την έκδοση μιας νομικής πράξης, ήτοι με μια απόφαση εξουσιοδότησης του Συμβουλίου προς την Επιτροπή. Το Δικαστήριο ήταν αρχικά πολύ προσεκτικό¹³⁴ με την οριοθέτηση αυτού του καθήκοντος πληροφόρησης και διαβούλευσης, και δεν έφτασε μέχρι το σημείο να διακηρύξει μια υποχρέωση αποχής των κρατών μελών από τη σύναψη γενικά διεθνών διμερών συμφωνιών, στις περιπτώσεις όπου είχαν συντρέχουσα αρμοδιότητα με την Ένωση και προτού η τελευταία υπογράψει μια διεθνή συμφωνία. Βέβαια αναρωτιέται κανείς ποιο θα ήταν το σκεπτικό του Δικαστηρίου σε περίπτωση που η Γερμανία συμμορφωνόταν με την υποχρέωση ενημέρωσης και διαβούλευσης που της επέβαλλε το πρώην αρ. 10 κατά το στάδιο των διαπραγματεύσεων της Επιτροπής¹³⁵. Θα μπορούσε άραγε μετά να συνεχίσει ακάθεκτη συνάπτοντας τις υπό κρίση διμερείς συμφωνίες, δεδομένου ότι το Δικαστήριο φάνηκε τελικά να ενδιαφέρεται περισσότερο για την διαπραγματευτική θέση της Επιτροπής,

¹³² Σκέψεις 68-72 της απόφασης C-433/03

¹³³ Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 351.

¹³⁴ Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 529.

¹³⁵ Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 530-1.

η οποία σίγουρα και πάλι θα υπονομευόταν; Το Δικαστήριο ίσως εδώ να υπονοεί ένα καθήκον αποχής, χωρίς να το εκφράζει ρητά (όπως έκανε αργότερα στην υπόθεση PFOS, βλ. αμέσως κατωτέρω). Εξάλλου δεν πρέπει να ξεχνάμε ότι βρισκόμαστε ακόμα στην κατηγορία των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων, και επομένως τα κράτη είναι ακόμα ελεύθερα να συνάψουν διεθνείς συμφωνίες, εφόσον δεν έχει προηγηθεί η σύναψη αντίστοιχης διεθνούς συμφωνίας από πλευράς της Ένωσης. Το δε καθήκον καλόπιστης συνεργασίας μοιάζει να είναι ένα καθήκον συμπεριφοράς και όχι αποτελέσματος, που σημαίνει ότι δε δεσμεύει τα κράτη στην επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος αλλά αρκείται στην επίδειξη καλόπιστων προσπαθειών πληροφόρησης και διαβούλευσης με τα θεσμικά όργανα.

4.3. Συντρέχουσες αρμοδιότητες και υποχρέωση αποχής;

Το Δικαστήριο όμως, στην υπόθεση PFOS (C-246/07¹³⁶), πηγαίνοντας ακόμα ένα βήμα πιο πέρα επέβαλλε στα κράτη μέλη υποχρέωση αποχής ακόμα σε τομείς όπου αυτά είχαν συντρέχουσα αρμοδιότητα με την Ένωση. Η υπόθεση εισήχθη κατόπιν ασκήσεως προσφυγής της Επιτροπής κατά της Σουηδίας λόγω φερόμενης παράβασης του αρ. 10 ΣΕΚ από την τελευταία. Συγκεκριμένα η Σουηδία προέβη μονομερώς σε υποβολή πρότασης (στο όνομα της και για λογαριασμό της) για την τροποποίηση του Παραρτήματος Α της Σύμβασης της Στοκχόλμης, και συγκεκριμένα για την προσθήκη της ουσίας σουλφονικό υπερφθοροοκτάνιο (PFOS) σε αυτό, γεγονός που προκάλεσε την αντίδραση της Επιτροπής. Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι τόσο η Σουηδία όσο και η Ένωση ήταν αμφότερες συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση της Στοκχόλμης για του έμμονους οργανικούς ρύπους, καθώς επρόκειτο για μια μικτή συμφωνία. Το Δικαστήριο καταρχήν επανέλαβε το σκεπτικό του επί των αποφάσεων C-266/03 και C-433/03 περί γενικής εφαρμογής του (πρώην) άρθρου 10 ΣΕΚ που δεν εξαρτάται από το είδος της αρμοδιότητας που ασκείται¹³⁷. Τόνισε δε ότι είχε επίγνωση του γεγονότος ότι, εν προκειμένω, οι περιστάσεις διέφεραν σε σχέση με την υπόθεση IMO (C-45/07, βλ. κατωτέρω υπό 4.5.), όπου η Ένωση είχε αποκλειστική αρμοδιότητα ενώ εδώ επρόκειτο για περίπτωση συντρέχουσας αρμοδιότητας. Συνέχισε όμως κρίνοντας¹³⁸ ότι:

Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι, κατά τον χρόνο της εκ μέρους του Βασιλείου της Σουηδίας υποβολής της πρότασης εγγραφής του SPFO στο παράρτημα Α της Σύμβασης της Στοκχόλμης, στις 14 Ιουλίου 2005, το Συμβούλιο δεν είχε εγκρίνει τυπική απόφαση σχετική με πρόταση εγγραφής ουσιών στο παράρτημα αυτό. Πρέπει, ωστόσο, να εξεταστεί κατά πόσον, όπως διατείνεται η Επιτροπή, υπήρχε τότε κοινοτική στρατηγική ως προς το θέμα αυτό, συνιστάμενη στη μη άμεση πρόταση εγγραφής του SPFO στο πλαίσιο της Σύμβασης αυτής, ιδίως για οικονομικής φύσεως λόγους.

Συναφώς, δεν φαίνεται απαραίτητο να έχει περιβληθεί μια κοινή θέση συγκεκριμένο τύπο ώστε να υπάρξει και να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παράβασης της υποχρέωσης ειλικρινούς συνεργασίας, εφόσον το περιεχόμενο της θέσης αυτής μπορεί να προσδιοριστεί επαρκώς κατά δίκαιο

¹³⁶Υπόθεση Επιτροπή κατά Σουηδίας.

¹³⁷ Σκέψη 71 απόφασης C-246/07

¹³⁸ Σκέψεις 76, 77 και 89 της ίδιας ως άνω απόφασης

Εν πάση περιπτώσει, μπορεί να θεωρηθεί δεδομένο ότι, το 2005, υπήρχε κοινή στρατηγική συνιστάμενη στο να μη προταθεί τότε η εγγραφή του SPFO στο παράρτημα Α της Σύμβασης της Στοκχόλμης.[..]

Το Δικαστήριο εδώ είδε μια απόκλιση της Σουηδίας από μια υφιστάμενη κοινή στρατηγική περί μη υποβολής πρότασης για την ένταξη της συγκεκριμένης ουσίας στο Παράρτημα της εν λόγω Σύμβασης, η οποία ήταν δυνατόν να θίξει την αρχή της ενιαίας διεθνούς εκπροσώπησης της Ένωσης και των κρατών μελών και άρα να εξασθενίσει τη διαπραγματευτική ισχύ τους έναντι των λοιπών συμβαλλομένων μερών στη συγκεκριμένη σύμβαση¹³⁹. Είναι ενδιαφέρον ότι εδώ το σημείο εκκίνησης από το οποίο ενεργοποιείται το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας ανατρέχει στην περίοδο όπου ένα θέμα ‘συζητείται’ εντός των ευρωπαϊκών θεσμών χωρίς να είναι απαραίτητη η έκδοση μιας νομικής πράξης, όπως μια ρητή απόφαση του Συμβουλίου. Έτσι μια κοινή στρατηγική πολιτική μπορεί να έχει διαμορφωθεί ήδη με τη σιωπηρή αναβολή λήψης απόφαση επί ενός συγκεκριμένου θέματος. Το κάθε κράτος μέλος υποχρεούται λοιπόν από αυτό το σημείο όχι μόνο να ενημερώνει για τις προθέσεις του και να διαβουλεύεται με τα θεσμικά όργανα αλλά ακόμα και να απέχει από ενέργειες που υπονομεύουν αυτήν την κοινή στρατηγική. Εκ του αποτελέσματος το Δικαστήριο επιβάλλει, και εδώ όπως και στην υπόθεση IMO (βλ. κατωτέρω υπό 4.5.)¹⁴⁰, ένα ξεκάθαρο καθήκον αποχής στα κράτη μέλη και μάλιστα σε ένα πολύ πρώιμο στάδιο και αναρωτιέται κανείς τελικά σε ποιο βαθμό εφαρμόζεται η ελευθερία δράσης των κρατών μελών στους τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας¹⁴¹. Είναι ορθότερο να θεωρήσουμε ότι τα κράτη μπορούν ελεύθερα να ασκούν τις αρμοδιότητες τους τουλάχιστον εφόσον η Ένωση δεν έχει υιοθετήσει ακόμα μια κοινή στρατηγική. Εδώ θα μπορούσαν να συμπεριληφθούν, για παράδειγμα, περιπτώσεις όπου η Ένωση έχει υποβάλλει πρόταση στο Συμβούλιο για τη χορήγηση εξουσιοδότησης για τη διαπραγμάτευση και σύναψη μιας διεθνούς συμφωνίας, αλλά το τελευταίο δεν έχει εκδώσει ακόμα απόφαση. Μέχρις ότου να εκδοθεί τέτοια απόφαση – η οποία ενδέχεται και να απορρίπτει την πρόταση – τα κράτη μέλη δε δεσμεύονται από καμία υποχρέωση αποχής. Σε κάθε περίπτωση όμως το Δικαστήριο δεν έχει κρίνει μια τέτοια περίπτωση, και δεν μπορούμε να προδικάσουμε τα συμπεράσματα στα οποία ενδέχεται να οδηγηθεί εφαρμόζοντας το αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ¹⁴². Μέχρι σήμερα συνεχίζει να εκπλήσσει η

¹³⁹ Σκέψεις 103 και 104 της ίδιας ως άνω απόφασης.

¹⁴⁰ Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 536-7.

¹⁴¹ Είναι ενδιαφέρουσα η γνώμη του ΓΕ Maduro, επί της αποφάσεως αυτής. Υποστήριξε καταρχήν ότι η Σουηδία είχε την υποχρέωση ενημέρωσης και διαβούλευσης, με την οποία μάλιστα συμμορφώθηκε πλήρως. Επιπλέον διέγινωσε και ένα επιπλέον καθήκον αποχής που δέσμευε όμως τη Σουηδία μόνο για ένα εύλογο διάστημα, έως ότου ολοκληρωθούν οι διαδικασίες λήψης αποφάσεως εντός του Συμβουλίου (σκέψη 49 γνώμης). Εάν δε είχε ληφθεί απόφαση του Συμβουλίου του περί μη προσθήκης της εν λόγω ουσίας στο Παράρτημα της Σύμβασης, τότε η Σουηδία θα ήταν ελεύθερη να δράσει μονομερώς προτείνοντας την προσθήκη της στα πλαίσια άσκησης της συντρέχουσας αρμοδιότητας της (σκέψη 51 γνώμης). Το Δικαστήριο βέβαια δεν ενστερνίστηκε αυτό το σκεπτικό του ΓΕ. Βλ. Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 535-7.

¹⁴² Peter Van Elsuwege, *The duty of sincere cooperation (Art. 4 (3) TEU) and its implications for the national interest of EU Member States in the field of external relations*, conference paper for UACES 45th Annual

νομολογιακή διάπλαση που το εν λόγω άρθρο έχει υποστεί και οι διαφορετικές εκφάνσεις που έχει εκλάβει.

4.4. Αποκλειστικές αρμοδιότητες των κρατών μελών και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου τα κράτη μέλη και η Ένωση έχουν συμβληθεί από κοινού επειδή η εκάστοτε μικτή συμφωνία εμπεριέχει διατάξεις που εμπίπτουν κατά ένα μέρος στην αποκλειστική αρμοδιότητα των κρατών μελών. Το ερώτημα είναι αν και σε αυτές τις περιπτώσεις αυτά δεσμεύονται από την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας και αν ναι σε ποιο βαθμό. Όπως αναφέρθηκε το Δικαστήριο από νωρίς έσπευσε να αποφανθεί ότι η εν λόγω αρχή είναι γενικής εφαρμογής και ανεξάρτητη από το είδος της αρμοδιότητας που ασκείται¹⁴³. Επιπλέον έχει κρίνει ότι¹⁴⁴:

Ωστόσο, υπενθυμίζεται ότι τα κράτη μέλη πρέπει να ασκούν τις αρμοδιότητες που έχουν διατηρήσει συμμορφούμενα προς το κοινοτικό δίκαιο [...]

Είναι δυνατό δε, σε περιπτώσεις όπου η Ένωση και τα συμβαλλόμενα κράτη μέλη δεν έχουν προβεί σε ρητές δηλώσεις διαχωρισμού αρμοδιοτήτων στα πλαίσια σύναψης μικτών συμφωνιών¹⁴⁵ να ανακύψουν δυσχέρειες στην απόδοση ευθυνών ενόψει ενδεχόμενων παραβάσεων. Στις περιπτώσεις αυτές εφαρμόζεται η αρχή της παράλληλης και από κοινού ευθύνης των κρατών μελών και της Ένωσης¹⁴⁶. Επομένως, δεδομένου ότι η Ένωση ενδέχεται να βρεθεί υπαίτια για παραβάσεις που διαπράχθηκαν στα πλαίσια άσκησης των αποκλειστικών αρμοδιοτήτων των κρατών μελών υφίσταται ένα σαφές προσδιορισμένο συμφέρον της περί ορθής εφαρμογής της διεθνούς μικτής συμφωνίας, το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να διαφυλάξουν¹⁴⁷. Επομένως ακόμα και αν εσωτερικά η Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν καταναείμει ευκρινώς τις αρμοδιότητες τους, στο πλαίσιο μιας μικτής συμφωνίας, αυτές διαπλέκονται κατά αποτέλεσμα, ειδικά σε περιπτώσεις όπου δεν γίνει μια ρητή δήλωση διαχωρισμού αρμοδιοτήτων προς τα τρίτα συμβαλλόμενα κράτη και η Ένωση εξ αυτού του λόγου κινδυνεύει να βρεθεί υπόλογη απέναντι τους. Σε αυτές τις περιπτώσεις υπάρχουν σαφώς περιθώρια εφαρμογής του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ.

4.5. Αποκλειστικές αρμοδιότητες της Ένωσης και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

Conference (http://www.uaces.org/events/conferences/bilbao/papers/abstract.php?paper_id=364#.WAt3HMI8Eko) pg 8-10.

¹⁴³ Βλ. αποφάσεις C-266/03 (σκέψη 58) & C-433/03 (σκέψη 64)

¹⁴⁴ Βλ. υπόθεση Centro-Com, C-124/95 (σκέψη 25).

¹⁴⁵ Όπως στην περίπτωση της συμφωνίας ΠΟΕ βλ. απόφ. C-53/96 (σκέψη 24)

¹⁴⁶ Βλ. απόφαση C-316/91 (σκέψη 29)

¹⁴⁷ Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 336-7, καθώς επίσης και Christophe Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Cleer Working Papers 2009/1 pg 24.

Τα πράγματα διαφέρουν στην περίπτωση όπου η Ένωση έχει a priori (αρ. 3 παρ. 1 ΣΛΕΕ) ή επιγενόμενη (αρ. 3 παρ. 2 ΣΛΕΕ) αποκλειστική αρμοδιότητα δράσης σε έναν συγκεκριμένο τομέα. Εδώ (όπως έχει αναλυθεί ανωτέρω υπό 2.2. και 2.7.), τα κράτη αποστερούνται εκ των προτέρων οποιασδήποτε δυνατότητας αυτόνομης δράσης, ενώ παρέκκλιση από τον κανόνα χωρεί μόνο κατόπιν ρητής εξουσιοδότησης που τυχόν λάβουν από την ίδια την Ένωση. Μια χαρακτηριστική απόφαση του Δικαστηρίου που διακήρυξε αυτήν την υποχρέωση αποχής είναι η C-45/07¹⁴⁸ (IMO case) στην οποία εμπλεκόμενο μέρος ήταν η Ελλάδα. Η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της Ελλάδας για παράβαση του (τότε) κοινοτικού δικαίου, επειδή η τελευταία υπέβαλε μονομερώς μία μη δεσμευτική πρόταση στο Διεθνή Ναυτιλιακό Οργανισμό¹⁴⁹ σχετικά με τον έλεγχο συμμόρφωσης των πλοίων και των λιμενικών εγκαταστάσεων που ασκούνταν μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών στη σύμβαση SOLAS η οποία πρόταση ήταν πιθανόν να οδηγήσει σε τροποποίηση της εν λόγω σύμβασης. Η Επιτροπή προέβαλε την αιτίαση ότι είχε αποκτήσει αποκλειστική αρμοδιότητα στον τομέα αυτό – έχοντας ενσωματώσει με Κανονισμό το σύνολο των διατάξεων της σύμβασης SOLAS – και επομένως τα κράτη μέλη όφειλαν να απέχουν από οποιαδήποτε πρωτοβουλία για ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων και υιοθέτηση νέων κανόνων. Το ιδιάζον της περίπτωσης είναι ότι η ίδια η Ένωση δε συμμετείχε στο Διεθνή Ναυτιλιακό Οργανισμό και επομένως ο μόνος τρόπος που μπορούσε αυτή να ασκήσει την αποκλειστική της αρμοδιότητα ήταν διαμέσου των κρατών μελών¹⁵⁰. Το Δικαστήριο έκρινε ότι¹⁵¹:

Από την προσέγγιση των διατάξεων αυτών προκύπτει ότι, στον βαθμό που θεσπίζονται κοινοτικοί κανόνες για την επίτευξη των σκοπών της Συνθήκης, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να αναλαμβάνουν, εκτός του πλαισίου των κοινών οργάνων, δεσμεύσεις δυνάμενες να θίγουν τους κανόνες αυτούς ή να αλλοιώνουν το περιεχόμενό τους

Στο επιχείρημα της Ελλάδας ότι δεν ανέλαβε καμία διεθνή υποχρέωση (όπως αυτή νοείται και στα πλαίσια της νομολογίας ERTA) αλλά υπέβαλε απλώς μια μη δεσμευτική πρόταση, το Δικαστήριο απάντησε ότι¹⁵²:

Ωστόσο, όπως τόνισε ο γενικός εισαγγελέας στο σημείο 36 των προτάσεών του, η Ελληνική Δημοκρατία, [...], υπέβαλε στην εν λόγω επιτροπή πρόταση δυνάμενη να θέσει σε κίνηση διαδικασία που ενδέχεται να καταλήξει στη θέσπιση από τον ΔΝΟ νέων κανόνων [...]. Η θέσπιση των νέων αυτών κανόνων θα είχε επίπτωση στον κανονισμό, δεδομένου ότι ο κοινοτικός νομοθέτης αποφάσισε, όπως προκύπτει τόσο από το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού όσο και από τα παραρτήματά του I και II, να ενσωματώσει, κατ' ουσίαν, τα δύο αυτά διεθνή κείμενα στο κοινοτικό δίκαιο.

Στη περίπτωση αυτή το ενδιαφέρον είναι ότι η Ελλάδα είχε προσπαθήσει να εκκινήσει διαδικασίες διαβούλευσης εντός της Ένωσης προκειμένου να εκφράσει την βούληση της για την υποβολή της εν λόγω πρότασης στον ΔΝΟ. Συγκεκριμένα είχε προτείνει να συζητηθεί το θέμα στην (κοινοτική) επιτροπή ρύθμισης της ναυτιλιακής ασφάλειας (επιτροπή Marsec) και

¹⁴⁸ Επιτροπή κατά Ελλάδας

¹⁴⁹ Στα αγγλικά International Maritime Organization (IMO)

¹⁵⁰ Σκέψη 31 της απόφασης C-45/07

¹⁵¹ Σκέψη 17 της απόφασης C-45/-07

¹⁵² Σκέψεις 21-22 της ίδιας ως άνω απόφασης

η Επιτροπή αρνήθηκε να εντάξει το θέμα στην ημερήσια διάταξη. Εάν λοιπόν το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας προσλάμβανε το περιεχόμενο που είχε στον τομέα των συντρεχουσών αρμοδιοτήτων (ως ένα καταρχήν καθήκον συμπεριφοράς που επιβάλλει υποχρεώσεις πληροφόρησης και διαβούλευσης), τότε θα μπορούσαμε να πούμε ότι η Ελλάδα είχε ήδη συμμορφωθεί πλήρως με αυτό, καταβάλλοντας καλόπιστες προσπάθειες ενημέρωσης και διαβούλευσης. Όμως το Δικαστήριο επέλεξε να αφαιρέσει από τα κράτη μέλη οποιαδήποτε δυνατότητα λήψης πρωτοβουλιών στους τομείς όπου η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα για αυτό και διέγνωσε ότι το (πρώην) άρθρο 10 ΣΕΚ επέβαλλε σε αυτή την περίπτωση ένα ξεκάθαρο καθήκον αποχής¹⁵³. Αξίζει να αναφερθεί ότι η Ελλάδα προσπάθησε επικουρικά να προβάλλει μια παράλληλη παράβαση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας από πλευράς της Επιτροπής, η οποία αφαιρώντας το θέμα από την ημερήσια διάταξη της επιτροπής Marsec εμπόδισε την ανταλλαγή απόψεων εντός αυτής και αφαίρεσε από την Ελλάδα τη δυνατότητα να εκφραστεί. Στο σημείο αυτό το Δικαστήριο ενώ φάνηκε να αναγνωρίζει ένα είδους παράβασης του άρθρου 10 ΣΕΚ από πλευράς της Επιτροπής, απέκλεισε ρητώς τη λήψη διορθωτικών ή προστατευτικών μέτρων από μέρους ενός κράτους μέλους ενόψει τυχόν παραβάσεων των θεσμικών οργάνων, καθώς η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δεν εξαρτάται από αμοιβαιότητα¹⁵⁴. Συνεπώς, εφόσον βρισκόμαστε εντός αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται απλώς να την ενημερώνουν και να διαβουλεύονται με αυτή αλλά πρέπει να αναμείνουν ρητή εξουσιοδότηση προκειμένου να δράσουν άλλως υποχρεούνται να απέχουν εντελώς¹⁵⁵. Η ένταση που προσλαμβάνει εδώ το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας, ως ένα καθήκον αποχής που δεσμεύει μάλιστα τα κράτη κατ' αποτελεσμα¹⁵⁶ – και όχι μόνο με την επίδειξη μιας καλόπιστης συμπεριφοράς - έχει κάποια λογική δεδομένου ότι αλλάζει το είδος της αρμοδιότητας από συντρέχουσα σε αποκλειστική. Παρόλα αυτά βλέπουμε ότι η νομολογία δεν έχει αρκεστεί στην απλή κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων σε αποκλειστικές και συντρέχουσες προκειμένου να κάνει λόγο για υποχρεώσεις αποτελέσματος ή υποχρεώσεις συμπεριφοράς αλλά τείνει να κάνει μια *in casu* ανάλυση κάθε φορά με γνώμονα την επίτευξη της καλύτερης δυνατής ενιαίας εκπροσώπησης της Ένωσης στο διεθνή χώρο.

¹⁵³ Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 532.

¹⁵⁴ Σκέψεις 25 και 26 της ίδιας απόφασης. Βλ. και Christophe Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Cleer Working Papers 2009/1, pg 28-29, αναφορικά με το ερώτημα κατά ποσό τελικά τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα δεσμεύονται όντως με την ίδια ένταση από το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας. Βλ. επίσης παρόμοια άποψη Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 533.

¹⁵⁵ Marise Cremona, *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community*, EUI Working Papers LAW 2009/17 (<http://ssrn.com/abstract=1557133>) pg 4.

¹⁵⁶ Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 342.

5. Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας στην Οικονομική και Νομισματική Ένωση

Η εγκαθίδρυση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (εφεξής: ONE) αποτελεί έναν από τους σκοπούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως αυτοί καθορίζονται στο άρθρο 3 ΣΕΕ. Αντισταθμίζουμε λοιπόν ότι η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ εκλαμβάνει την ακόλουθη μορφή στο πλαίσιο της ONE: *Τα κράτη μέλη διευκολύνουν την Ένωση στην εκπλήρωση της αποστολής της και απέχουν από τη λήψη οποιουδήποτε μέτρου ικανού να θέσει σε κίνδυνο την πραγματοποίηση/ολοκλήρωση της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης (ως έναν εκ των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης).*

Όπως έχει προαναφερθεί το αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ υπάρχει για να προστατεύει και να διασφαλίζει αποτελεσματικά τα εκπεφρασμένα και επαρκώς εξειδικευμένα συμφέροντα της Ένωσης¹⁵⁷ κάθε φορά που τα κράτη μέλη δημιουργούν προσκόμματα στην αποτελεσματική εφαρμογή τους. Ο κάθε επιμέρους στόχος του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ εξειδικεύεται τόσο με άλλες διατάξεις του πρωτογενούς δικαίου όσο και με διατάξεις του δευτερογενούς δικαίου. Ο στόχος της Ένωσης για τη εγκαθίδρυση της ONE συνίσταται ειδικότερα στο συντονισμό των οικονομικών και δημοσιονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στην άσκηση μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής και σε ένα κοινό νόμισμα, το ευρώ. Σύμφωνα με το άρθρο 119 παρ. 1 ΣΛΕΕ, *η δράση των κρατών μελών και της Ένωσης περιλαμβάνει τη θέσπιση μιας οικονομικής πολιτικής που βασίζεται στο στενό συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών, στην εσωτερική αγορά, καθώς και στον καθορισμό κοινών στόχων και ασκείται σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.* Πέραν του συντονισμού της οικονομικής πολιτικής προβλέπεται κατά την είσοδο στο τρίτο στάδιο της ONE και η καθιέρωση μιας ενιαίας νομισματικής πολιτικής καθώς και η χρήση ενός κοινού νομίσματος. Ειδικότερα, όπως διακηρύσσεται στην παράγραφο 2 του άρθρου 139 ΣΛΕΕ, *η δράση αυτή περιλαμβάνει ένα ενιαίο νόμισμα, το ευρώ, και τον καθορισμό και την άσκηση ενιαίας νομισματικής και συναλλαγματικής πολιτικής, πρωταρχικός στόχος των οποίων είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών, και, υπό την επιφύλαξη του στόχου αυτού, η υποστήριξη των γενικών οικονομικών πολιτικών στην Ένωση, σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό.* Τέλος στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου ορίζεται ότι: *«οι δράσεις αυτές των κρατών μελών και της Ένωσης συνεπάγονται την τήρηση των ακόλουθων κατευθυντήριων αρχών: σταθερές τιμές, υγιή δημόσια οικονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών».* Αυτά επομένως είναι τα εξειδικευμένα συμφέροντα της Ένωσης στο πλαίσιο εκπλήρωσης του στόχου της ONE.

¹⁵⁷ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 122-123.

5.1. Λόγοι δημιουργίας και βασικά χαρακτηριστικά της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης

Με βάση τη Συνθήκη του Μάαστριχτ¹⁵⁸ (1992) η δημιουργία της ONE προβλεπόταν σε 3 στάδια¹⁵⁹:

- 1) Κατά το πρώτο στάδιο (1.7.1990 έως 31.12.1993) θα πραγματοποιούνταν η ελεύθερη κίνηση των κεφαλαίων μεταξύ των κρατών μελών.
- 2) Κατά το δεύτερο στάδιο (1.1.1994 έως 31.12.1998) θα πραγματοποιούνταν σύγκλιση των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών και ενίσχυση της συνεργασίας ανάμεσα στις εθνικές κεντρικές τράπεζες του (και με τη δημιουργία του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Ιδρύματος, το οποίο θα ήταν αρμόδιο για τον συντονισμό των νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών με στόχο να προετοιμάσει το έδαφος για το τρίτο και τελευταίο στάδιο).
- 3) Κατά το τρίτο στάδιο (1.1.1999 και εφεξής), το οποίο βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη, θα πραγματοποιούνταν βαθμιαία καθιέρωση μιας ζώνης κοινού νομίσματος¹⁶⁰ (νομισματική ένωση) εντός της οποίας ασκείται πλέον μία ενιαία νομισματική πολιτική σε υπερεθνικό επίπεδο από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Παράλληλα προβλεπόταν ο συντονισμός των οικονομικών πολιτικών μέσω δημοσιονομικών κανόνων οι οποίοι θα ήταν δεσμευτικοί, ενώ προβλεπόταν και η επιβολή κυρώσεων λόγω μη τήρησης αυτών. Τα δύο πρώτα στάδια έχουν ολοκληρωθεί ενώ το βρίσκεται ακόμα σε εξέλιξη.

Το τρίτο στάδιο της ONE αποτελεί στην ουσία τη φυσική εξέλιξη των δύο προηγούμενων και παράλληλα την αναγκαία συνθήκη¹⁶¹ για την τελειοποίηση της ενιαίας ευρωπαϊκής αγοράς. Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχοντας διασφαλίσει πλέον την ελεύθερη διακίνηση αγαθών, υπηρεσιών, εργασίας και κεφαλαίων¹⁶² χρειαζόταν και ένα ενιαίο νόμισμα που θα προστάτευε την ενιαία αγορά από νομισματικούς και οικονομικούς κινδύνους. Ειδικότερα, στο νομισματικό πεδίο η ύπαρξη ενός κοινού νομίσματος απαιτείται για την εξάλειψη του συναλλαγματικού κινδύνου

¹⁵⁸ Η οποία υπεγράφη στο Μάαστριχτ στις 7 Φεβρουαρίου 1992 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Νοεμβρίου 1993. Βλ. επίσης ιστοσελίδα Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html

¹⁵⁹ Βλ. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=URISERV%3Axy0026>

¹⁶⁰ Ως **ζώνη κοινού νομίσματος** ορίζεται μία γεωγραφική περιοχή στην οποία κυκλοφορεί ένα κοινό νόμισμα ως μέσο συναλλαγής. Επιπλέον μια **νομισματική ένωση** είναι μια ομάδα χωρών που έχουν υιοθετήσει οριστικά και αμετάκλητα σταθερές συναλλαγματικές ισοτιμίες μεταξύ των διαφόρων νομισμάτων τους.

Βλ. G. Mankiw, M. Taylor, Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ 1175.

¹⁶¹ G. Mankiw, M. Taylor, Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ. 1179

¹⁶² Απώτερος στόχος της ενιαίας αγοράς ήταν και είναι η δημιουργία ενός περιβάλλοντος δίκαιου ανταγωνισμού για τις επιχειρήσεις στο οποίο θα δημιουργούνταν οικονομίας κλίμακας και μια ισχυρή καταναλωτική βάση με επέκταση στις διεθνείς αγορές. Οφέλη βέβαια θα υφίσταντο και για τους καταναλωτές-νοικοκυριά, καθώς οι χαμηλότερες τιμές, η ποικιλία και η ποιότητα στα αγαθά και στις υπηρεσίες, και οι ευκαιρίες απασχόλησης θα τους ευνοούσαν και θα συντελούσαν στην επέκταση των ευρωπαϊκών οικονομιών. Βλ. G. Mankiw, M. Taylor, Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ 1177-8.

και του κόστους συναλλαγών¹⁶³ και συνακόλουθα την απρόσκοπτη διενέργεια συναλλαγών μεταξύ των κρατών μελών. Οι ενδεχόμενες μεταβολές στις συναλλαγματικές ισοτιμίες των κρατών μελών μπορούν να διαταράξουν την ισορροπία των συμβάσεων που έχουν συναφθεί μεταξύ των εμπορικών επιχειρήσεων, ενώ ενδέχεται να επηρεάσουν και την αγοραστική δύναμη των καταναλωτών¹⁶⁴. Περαιτέρω οι νομισματικές διακυμάνσεις επηρεάζουν και τους επενδυτές οι οποίοι προβαίνουν σε εξαγωγές κεφαλαίων αλλά και εκείνους που χρησιμοποιούν τις χρηματοδοτικές πηγές της χώρας προορισμού. Η συναλλαγματική αστάθεια μπορεί να οδηγήσει σε απώλεια μέρους του επενδυμένου κεφαλαίου όσο και των επαναπατριζόμενων κερδών, γεγονός που εν τέλει μπορεί να αναστείλει την επενδυτική πρωτοβουλία και την οικονομική ανάπτυξη¹⁶⁵. Αντιθέτως ένα κοινό νόμισμα εξαλείφει αυτό το καθεστώς αβεβαιότητας και οδηγεί στην αποτελεσματικότερη λειτουργία του μηχανισμού τιμών, ο οποίος αποτελεί έναν βασικό παράγοντα των εκάστοτε επιχειρηματικών αποφάσεων. Στο οικονομικό επίπεδο, η ανεξέλεγκτη ελευθερία των κρατών μελών κατά την άσκηση της οικονομικής πολιτικής τους θα οδηγούσε την ενιαία αγορά σε τεμαχισμό και τη δημιουργία περισσότερων αυτόνομων αγορών, γεγονός που θα καθιστούσε τις τελευταίες ακόμα πιο ευάλωτες μπροστά στο φαινόμενο της σύγχρονης παγκοσμιοποίησης. Πράγματι η πραγματοποίηση των οικονομικών στόχων ενός κράτους εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από τις οικονομικές συνθήκες που επικρατούν σε άλλα κράτη. Εάν δεν υπήρχε οικονομική σύγκλιση θα εμφανίζονταν διαφορές στον ρυθμό οικονομικής ανάπτυξης κάθε κράτους μέλους και στις κυκλικές διακυμάνσεις του καθενός. Οι κερδοσκοπικές κινήσεις των κεφαλαίων στην περίπτωση αυτή θα ματαίωναν τους οικονομικούς σκοπούς όλων των δρώντων υποκειμένων και για άλλη μια φορά θα αναστέλλονταν η οικονομική ανάπτυξη. Για παράδειγμα εάν ένα κράτος που ήταν ελεύθερο να ασκεί την οικονομική πολιτική τους, χωρίς κανενός είδους περιορισμό ή συντονισμό, ασκούσε ευκαιριακά μια επεκτατική πολιτική με χαμηλά επιτόκια θα προκαλούσε ενδεχομένως την φυγή των κεφαλαίων του προς ένα άλλο κράτος που θέλοντας να ακολουθήσει μια αντιπληθωριστική πολιτική θα είχε θέσει υψηλά επιτόκια. Με αυτή όμως την ασυντόνιστη άσκηση δύο εκ διαμέτρου αντίθετων οικονομικών πολιτικών από αυτά τα δύο κράτη ούτε το πρώτο αλλά ούτε και το θα πετύχαιναν τους στόχους τους: το πρώτο κράτος επιθυμούσε την αύξηση της συνολικής ζήτησης και την ανάπτυξη και βρέθηκε αντιμέτωπο με μια αναπάντεχη φυγή κεφαλαίων και επενδύσεων ενώ το δεύτερο κράτους

¹⁶³ Βέβαια το όφελος από την εξάλειψη του κόστους συναλλαγών λόγω μετατροπής των διαφόρων νομισμάτων αντισταθμίζεται από τη ζημία των τραπεζών οι οποίες πλέον θα χάσουν την προμήθειες που εισέπρατταν. Θα πρέπει λοιπόν να αναζητήσουν άλλες κερδοφόρες δραστηριότητες. Βλ. P. De Grauwe, Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης, Μετάφραση Α. Σοκοδήμος, Επιμέλεια Θ. Πελαγίσης, Γ. Χορταρέας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ. 95-97.

¹⁶⁴ Βλ. αναλυτικότερα: G. Mankiw, M. Taylor, Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ 1180-1 ('τα οφέλη ενός κοινού νομίσματος').

¹⁶⁵ Για περισσότερη ανάλυση βλ. P. De Grauwe, Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης, Μετάφραση Α. Σοκοδήμος, Επιμέλεια Θ. Πελαγίσης, Γ. Χορταρέας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ 103-106

που επιθυμούσε να χαλιναγωγήσει την ποσότητα χρήματος που κινούνταν στην επικράτεια του για να αποφύγει φαινόμενα πληθωρισμού βρέθηκε αντιμέτωπο με μια ξαφνική μαζική εισροή κεφαλαίων. Επιπλέον με τη εγκαθίδρυση μιας ενιαίας αγοράς, σύμφωνα με τους κανόνες της οποίας απαγορεύονται πλέον οι τελωνειακοί δασμοί, οι περιορισμοί των εισαγωγών και τα κίνητρα των εξαγωγών (επιχορηγήσεις και άλλα ισοδύναμα μέτρα), τα κράτη μέλη βρίσκονται πλέον αρκετά περιορισμένα ως προς την χρήση των διάφορων εργαλείων οικονομικής και νομισματικής πολιτικής. Έτσι λοιπόν αυτό που απομένει να λειτουργήσει ως αντίβαρο αυτής της απώλειας εθνικής οικονομικής ανεξαρτησίας είναι η θέσπιση κανόνων συντονισμού των οικονομικών και νομισματικών πολιτικών των κρατών. Αυτή την επιλογή λοιπόν έκαναν τα κράτη μέλη της ΕΕ, προβλέποντας το τρίτο και τελευταίο στάδιο της ΟΝΕ, το οποίο στην ουσία συνίσταται στην άσκηση κοινής οικονομικής πολιτικής (κοινή υπό την έννοια θέσπισης υποχρεώσεων συντονισμού και πρόβλεψη κυρώσεων για τους απειθαρχούς) και στην παράλληλη άσκηση ενιαίας πλέον συναλλαγματικής και νομισματικής πολιτικής με τη χρήση ενός κοινού νομίσματος¹⁶⁶. Το κόστος ένταξης βέβαια δεν είναι αμελητέο. Η απεμπόλιση των εργαλείων νομισματικής πολιτικής από τα κράτη μέλη που εντάχθηκαν στη νομισματική ένωση μπορεί να αποδειχθεί (και έχει αποδειχθεί ήδη για κάποια κράτη μέλη) μοιραία επιλογή. Λόγω κυρίως της ακαμψίας των αγορών εργασίας (την έλλειψη επαρκούς κινητικότητας του εργατικού δυναμικού εντός της ζώνης του κοινού νομίσματος αλλά και την έλλειψη προσαρμοστικότητας των μισθών και τους κόστους εργασίας σε περιόδους υφέσεως) ορισμένες χώρες ενδέχεται να μετανιώσουν που εντάχθηκαν στην Ένωση¹⁶⁷.

Παρόλο που και τα 28 κράτη μέλη της ΕΕ συμμετέχουν καταρχήν στην ΟΝΕ, δεν συμμετέχουν και τα 28 στην ευρωζώνη (στη ζώνη δηλαδή του κοινού νομίσματος) και αυτό γιατί, όπως προαναφέρθηκε, το τρίτο στάδιο δεν έχει ολοκληρωθεί για όλα. Εξ' ου και ο διαχωρισμός των κρατών μελών σε δύο κατηγορίες: α) κράτη με ενιαίο νόμισμα (που συνιστούν κατά κυριολεξία την ευρωζώνη) και β) κράτη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση, για τα οποία δεν εφαρμόζονται ορισμένες διατάξεις της ΣΛΕΕ και του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ έως ότου ενταχθούν τελικά στην ευρωζώνη (βλ αρ. 139 ΣΛΕΕ). Μέχρι σήμερα, από τα 28 κράτη μέλη της Ένωσης, τα 19 έχουν ολοκληρώσει το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ, υιοθετώντας το ευρώ ως ενιαίο νόμισμα και απεμπολώντας παράλληλα την νομισματική πολιτική τους αναθέτοντας την άσκηση της στην αποκλειστική αρμοδιότητα της ΕΚΤ¹⁶⁸. Τα

¹⁶⁶ Ν. Μούσης, Ευρωπαϊκή Ένωση Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005, σελ 124-126

¹⁶⁷ Όπως πολύ προφητικά ειπώθηκε από τον Paul De Grauwe, βλ. P. De Grauwe, Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης, Μετάφραση Α. Σοκοδήμος, Επιμέλεια Θ. Πελαγίσης, Γ. Χορταρέας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001, σελ. 132-137.

¹⁶⁸ Οι πρώτες 11 χώρες που συμμετείχαν στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ με την καθιέρωση κοινού νομίσματος ήταν το Βέλγιο, η Γερμανία, η Ισπανία, η Γαλλία, η Ιρλανδία, η Ιταλία, το Λουξεμβούργο, η Ολλανδία, η Αυστρία, η Πορτογαλία και η Φιλανδία. Έως σήμερα έχουν προστεθεί οι εξής: Ελλάδα (2001), Εσθονία (2011), Κύπρος

υπόλοιπα κράτη¹⁶⁹ (για τα οποία ισχύει παρέκκλιση) οφείλουν σταδιακά να προσχωρήσουν στο τρίτο στάδιο της ONE, συνιστώντας έτσι μια προσωρινή εξαίρεση (εξ ου και για αυτά τα κράτη υπάρχουν ειδικές μεταβατικές διατάξεις στη ΣΛΕΕ - αρ. 139-144 βλ κατωτέρω).

Επιπλέον, το Ηνωμένο Βασίλειο¹⁷⁰ και η Δανία¹⁷¹ γνωστοποίησαν την πρόθεσή τους να μη συμμετάσχουν στο τρίτο στάδιο της ONE και, κατά συνέπεια, να μην υιοθετήσουν το ευρώ. Για τα δύο αυτά κράτη μέλη υφίσταται επομένως μια (μόνιμη) εξαίρεση όσον αφορά τη συμμετοχή τους στην ONE. Οι ρυθμίσεις της εξαίρεσης εκτίθενται λεπτομερώς στα σχετιζόμενα με τις δύο χώρες πρωτόκολλα τα οποία προσαρτώνται στις ιδρυτικές Συνθήκες της ΕΕ. Ωστόσο, το Ηνωμένο Βασίλειο και η Δανία επιφυλάσσονται να τερματίσουν την εξαίρεση και να υποβάλουν αιτήσεις για προσχώρηση στο τρίτο στάδιο της ONE, κατά τη διακριτική τους ευχέρεια και εφόσον μονομερώς αποφασίσουν να ασκήσουν αυτό το δικαίωμα.

5.2. Κατανομή Αρμοδιοτήτων στην ONE

Στο τρίτο στάδιο της ONE προβλέπεται η άσκηση ενιαίας νομισματικής πολιτικής στα πλαίσια του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών (ΕΣΚΤ) και μάλιστα από ανεξάρτητο θεσμικό όργανο της ΕΕ, που είναι η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη που έχουν ενταχθεί στην ευρωζώνη έχουν μεταβιβάσει στην Ένωση την άσκηση της νομισματικής τους πολιτικής και πλέον η τελευταία είναι η μόνη αρμόδια για την άσκηση αυτής (αρ. 3 παρ. 1γ ΣΛΕΕ). Τα κράτη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση διατηρούν ακόμα – και έως ότου υιοθετήσουν το ενιαίο νόμισμα – την αποκλειστική αρμοδιότητα άσκησης της νομισματικής τους πολιτικής, η οποία όμως είναι αντικείμενο κοινού ενδιαφέροντος και συντονισμού, σε διακυβερνητικό επίπεδο, σύμφωνα με τις μεταβατικές διατάξεις των αρ. 141 και 142 ΣΛΕΕ.

Η άσκηση της οικονομικής πολιτικής όλων των κρατών που συμμετέχουν στην ONE (δηλαδή τόσο των κρατών μελών της Ευρωζώνης όσο και των κρατών μελών για τα οποία ισχύει παρέκκλιση) έχει παραμείνει καταρχήν στην αποκλειστική αρμοδιότητα αυτών, συνιστώντας

(2008), Λετονία (2014), Μάλτα (2008), Σλοβακία (2009), Σλοβενία (2007) και Λιθουανία (2015). Βλ. επίσημη ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/euro_area/index_en.htm

¹⁶⁹ Τα μη συμμετέχοντα κράτη είναι σήμερα 9: Βουλγαρία, Κροατία, Τσέχικη Δημοκρατία, Δανία, Ουγγαρία, Πολωνία, Ρουμανία, Σουηδία και Ηνωμένο Βασίλειο. Βλ. επίσημη ιστοσελίδα Ευρωπαϊκής Επιτροπής: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/convergence_reports/index_en.htm

¹⁷⁰ Πρωτόκολλο 15 «σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας», σύμφωνα με το οποίο το Ηνωμένο Βασίλειο απαλλάχθηκε εντελώς της υποχρέωσης συμμετοχής του στο τρίτο στάδιο της ONE, διατηρώντας το μονομερές δικαίωμα να γνωστοποιήσει στο μέλλον την πρόθεσή του να συμμετάσχει (και επομένως να ενταχθεί στο ίδιο καθεστώς με τα μέλη της Ευρωζώνης) https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026el_protocol_15.pdf

¹⁷¹ Πρωτόκολλο 16 «σχετικά με ορισμένες διατάξεις που αφορούν τη Δανία», σύμφωνα με το άρθρο 1 του οποίου: «Η Δανία ευρίσκεται υπό καθεστώς εξαίρεσης κατόπιν της γνωστοποίησης στην οποία προέβη η δανική κυβέρνηση προς το Συμβούλιο στις 3 Νοεμβρίου 1993. Το αποτέλεσμα της εξαίρεσης αυτής είναι ότι όλα τα άρθρα και οι διατάξεις των Συνθηκών και του καταστατικού του ΕΣΚΤ που αφορούν παρεκκλίσεις ισχύουν έναντι της Δανίας.», το οποίο δύναται να τερματιστεί μόνο όταν μονομερώς το αποφασίσει η ίδια η Δανία (αρ. 2 Πρωτοκόλλου). https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026el_protocol_16.pdf

όμως αντικείμενο κοινού ενδιαφέροντος και συντονισμού εντός της Ένωσης (σύμφωνα με την αρχή της αυτονομίας των κρατών μελών κατά το αρ. 119 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Οι Συνθήκες προβλέπουν μια ειδική αρμοδιότητα της Ένωσης¹⁷² στον τομέα αυτό που συνίσταται στον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών σε διακυβερνητικό επίπεδο, θεσπίζοντας ένα σύστημα πολυμερούς εποπτείας στο οποίο συμμετέχει το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και η Επιτροπή. (αρ. 2 παρ. 3 και 5 παρ. 1 ΣΛΕΕ). Πρόκειται επομένως για ένα ξεχωριστό είδος αρμοδιότητας που ασκεί η Ένωση που δεν εντάσσεται στην κλασική τριμερή ταξινόμηση των αρμοδιοτήτων σε α) αποκλειστικές, β) συντρέχουσες και γ) συντονιστικές ή συμπληρωματικές ή υποστηρικτικές (αρ. 2 παρ. 1, 2 και 5 ΣΛΕΕ)¹⁷³. Τα κράτη μέλη έχουν καταρχήν τη δική τους οικονομική πολιτική, την οποία όμως δεσμεύονται να ασκούν στο πλαίσιο των γενικών προσανατολισμών που θεσπίζει η Ένωση και σύμφωνα με την αρχή της οικονομίας της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό, που ευνοεί την αποτελεσματική κατανομή των πόρων (αρ. 120 ΣΛΕΕ).

Αυτή ήταν και η βασική παθογένεια της ONE, δηλαδή η πρόβλεψη πλήρους ενοποίησης στον τομέα της νομισματικής πολιτικής (κατά την ολοκλήρωση του τρίτου σταδίου, με την πρόβλεψη αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης), χωρίς την παράλληλη ενοποίηση στον τομέα της οικονομικής πολιτικής. Ο τελευταίος παρέμεινε σε διακυβερνητικό επίπεδο, με όλες τις επιπλοκές που αυτή η επιλογή συνεπάγεται¹⁷⁴. Η πρόσφατη δημοσιονομική κρίση που κατέδειξε την εν λόγω παθογένεια οδήγησε σε επιλογές εντονότερης δημοσιονομικής πειθαρχίας, τόσο σε ευρωπαϊκό όσο και σε διεθνές επίπεδο¹⁷⁵. Παρόλα τα μέτρα εντονότερης δημοσιονομικής πειθαρχίας που ελήφθησαν πρόσφατα, και πάλι η Ένωση φαίνεται να απέχει πολύ από την πλήρη ενοποίηση της δημοσιονομικής πολιτικής των κρατών μελών και τη θέσπιση ενός συστήματος δημοσιονομικού φεντεραλισμού¹⁷⁶.

5.3. Η Οικονομική Πολιτική και ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

¹⁷² Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 331-334.

¹⁷³ Βλ. Χρ. Γκόρτσος, Το δίκαιο της ONE μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας – Η εξέλιξη του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου ως πηγής του δικαίου της οικονομικής και νομισματικής ένωσης

¹⁷⁴ Η αυθαίρετη άσκηση δημοσιονομικής πολιτικής ενός κράτους μέλους και η υπερβολική έκδοση χρέους από αυτό θα έχει την τάση να αυξήσει τα επιτόκια σε ολόκληρη τη ζώνη του κοινού νομίσματος γιατί η ΕΚΤ δεν μπορεί να ελέγξει τα μακροχρόνια επιτόκια στα κρατικά ομόλογα έτσι όπως διαμορφώνονται από τις αγορές. Έτσι η δημοσιονομική σπατάλη ενός μόνο κράτους μπορεί να επηρεάσει το κόστος δανεισμού και για τους υπόλοιπους ευρωπαϊκούς εταίρους. Βλ G. Mankiw, M. Taylor, *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική*, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ 1202-5.

¹⁷⁵ Σε ευρωπαϊκό επίπεδο με την υιοθέτηση του αναθεωρημένου Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης και σε διεθνές επίπεδο με τη σύναψη της Συνθήκης για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ONE (βλ. κατωτέρω).

¹⁷⁶ Ως **δημοσιονομικός φεντεραλισμός** ορίζεται το δημοσιονομικό σύστημα για μια ομάδα χωρών που περιλαμβάνει έναν κοινό δημοσιονομικό προϋπολογισμό και ένα κοινό σύστημα φόρων και δημοσιονομικών μεταβιβάσεων μεταξύ των χωρών. Βλ G. Mankiw, M. Taylor, *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική*, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ 1202.

Όπως προαναφέρθηκε, σύμφωνα με τα αρ. 2 παρ. 3 και 5 παρ. 1 ΣΛΕΕ, η αρμοδιότητα της Ένωσης στον τομέα της οικονομικής πολιτικής¹⁷⁷ περιορίζεται στη θέσπιση μέτρων συντονισμού¹⁷⁸. Η οριοθέτηση της οικονομικής διακυβέρνησης των κρατών μελών βάσει των προβλέψεων της ΣΛΕΕ συνίσταται: α) στη δημιουργία ενός μηχανισμού πολυμερούς εποπτείας εντός της ΕΕ αναφορικά με την τήρηση των οικονομικών στόχων όπως αυτοί προσδιορίζονται μέσω των Γενικών Προσανατολισμών της Οικονομικής Πολιτικής (αρ. 121), β) σε ένα σύστημα δημοσιονομικής πειθαρχίας, προκειμένου να αποφεύγονται τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα των κρατών μελών (αρ. 126), γ) στην απαγόρευση παροχής από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες πιστωτικών διευκολύνσεων ή έμμεσης χρηματοδότησης προς εθνικά και ενωσιακά όργανα (αρ. 123), δ) στην απαγόρευση προνομιακής πρόσβασης των εθνικών κυβερνήσεων και εθνικών δημοσίων αρχών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (αρ. 124) και ε) στη ρήτρα αποκλεισμού της ευθύνης της Ένωσης και των κρατών μελών για υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν κεντρικές κυβερνήσεις και γενικά δημόσιοι φορείς των κρατών μελών (αρ. 125).

Εντούτοις υπενθυμίζεται ότι η άσκηση οικονομικής πολιτικής παραμένει εθνική αρμοδιότητα των κρατών μελών, την οποία διατηρούν μεν μέχρι σήμερα, ανεξαρτήτως της συμμετοχής τους ή όχι στην ευρωζώνη, αλλά οφείλουν να αντιμετωπίζουν ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος και συντονισμού, επιδιώκοντας τους στόχους της Ένωσης (αρ. 3 ΣΕΕ) και απέχοντας από οικονομικά μέτρα που ενδέχεται να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στην οικονομική πολιτική κάποιου άλλου κράτους ή γενικά στο οικονομικό πρότυπο που θέτει το αρ. 120 ΣΛΕΕ (*οικονομία της ανοιχτής αγοράς με ελεύθερο ανταγωνισμό και αποτελεσματική κατανομή των πόρων*).¹⁷⁹ Οι κατευθυντήριες γραμμές που θα πρέπει χαρακτηρίζουν τη δράση των κρατών μελών στον τομέα της οικονομικής πολιτικής είναι: σταθερές τιμές, υγιή δημοσιονομικά, υγιείς νομισματικές συνθήκες και σταθερό ισοζύγιο πληρωμών (αρ. 119 παρ. 3 ΣΛΕΕ).

Μελετώντας το σύνολο κανόνων που έχουν θεσπιστεί για την ομαλή λειτουργία της ΟΝΕ, είναι προφανής η εκτίμηση των συντακτών τους ότι η δημοσιονομική πειθαρχία και προσαρμογή πρέπει να αποτελούν τις κύριες προτεραιότητες των κρατών μελών κατά την άσκηση της δημοσιονομικής πολιτικής τους σε εθνικό επίπεδο. Έτσι η επιβολή αυστηρών δημοσιονομικών περιορισμών κρίνεται ως αναγκαία για τη διασφάλιση της νομικά κατοχυρωμένης (αρ. 119 παρ. 2 και 127 ΣΛΕΕ) αντιπληθωριστικής νομισματικής πολιτικής

¹⁷⁷ Με τον όρο **οικονομική πολιτική** νοείται, υπό ευρεία έννοια, το σύνολο των πολιτικών στις οποίες προσφεύγουν τα κράτη μέλη για τον επηρεασμό της οικονομικής συγκυρίας, όπως η δημοσιονομική πολιτική, η πολιτική απασχόλησης, οι διαρθρωτικές πολιτικές και η πολιτική τιμών και εισοδημάτων. Εξαιρούνται η νομισματική πολιτική και η συναλλαγματική πολιτική που ρυθμίζονται στα αρ. 127 επ. ΣΛΕΕ. Βλ. Γκόρτσος Χρήστος, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις Μάιος 2015, σελ 5.

¹⁷⁸ Βλ. απόφαση Pringle C-370/12 (σκέψη 64)

¹⁷⁹ Βλ. Γώγος σε Σκουρής Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σελ. 869.

που ασκεί η ΕΚΤ¹⁸⁰. Με αυτό τον τρόπο η (εθνική) δημοσιονομική πολιτική υποβαθμίζεται¹⁸¹ έναντι του υπερέχοντος ρόλου που διαδραματίζει η (ενωσιακή) νομισματική πολιτική και παρατηρείται ασυμμετρία ανάμεσα στα εργαλεία οικονομικής πολιτικής της ΟΝΕ¹⁸². Για αυτή την ασυμμετρία έχει μάλιστα δεχθεί έντονη κριτική η ίδια η αρχιτεκτονική και τα θεωρητικά θεμέλια της ΟΝΕ¹⁸³.

Α) Μηχανισμός Πολυμερούς Εποπτείας (αρ. 121¹⁸⁴)

Οι Γενικοί Προσανατολισμοί των οικονομικών πολιτικών που θεσπίζονται από το Συμβούλιο υπό τη μορφή συστάσεων, με την συνδρομή του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου, της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, αποτελούν στην ουσία εξειδίκευση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας που δεσμεύει τα κράτη στον ειδικότερο τομέα άσκησης της οικονομικής πολιτικής τους. Το περιεχόμενο των Γενικών Προσανατολισμών διαφέρει ανάλογα με το αν αυτοί απευθύνονται στα κράτη μέλη της ευρωζώνης ή στα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση. Αντίστοιχα και η παρακολούθηση για την τήρηση των εν λόγω Προσανατολισμών γίνεται με βάση τα προγράμματα σταθερότητας για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και τα προγράμματα σύγκλισης για τα κράτη μέλη με παρέκκλιση¹⁸⁵. Με βάση το αρ. 121 παρ. 6 ΣΛΕΕ, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν λεπτομερείς κανόνες για τη διαδικασία της πολυμερούς εποπτείας των οικονομικών πολιτικών των κρατών μελών¹⁸⁶. Οι λεπτομέρειες της διαδικασίας άσκησης εποπτείας από το Συμβούλιο και την Επιτροπή ρυθμίζονται σε κανόνες δευτερογενούς δικαίου (όπως ο Κανονισμός 1466/97 Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου). Αυτοί οι κανόνες αποτελούν επί της ουσίας εξειδίκευση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας εντός της ΟΝΕ. Για παράδειγμα η γενική υποχρέωση παροχής όλων των απαραίτητων πληροφοριών που κατά καιρούς ζητάει η

¹⁸⁰ Γ. Αργείτης, Α. Κορατζάνης, Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ 96-102.

¹⁸¹ Και περιορίζεται σε έναν δευτερεύοντα και συμπληρωματικό μόνο ρόλο στη σταθεροποίηση της συνολικής ζήτησης και κυρίως μέσω των αυτόματων σταθεροποιητών (δηλαδή της αυτορρυθμιστικής δυνατότητας της αγοράς) και όχι του επεκτατισμού.

¹⁸² Γ. Αργείτης, Α. Κορατζάνης, Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ. 140-141

¹⁸³ Πρόκειται για μια διαρκή αντιπαράθεση μεταξύ των οικονομολόγων και ειδικότερα μεταξύ των υποστηρικτών του κενσιανισμού και του μονεταρισμού. Οι επιλογές της ευρωπαϊκής οικονομικής πολιτικής βέβαια τάσσονται με τους δεύτερους. Βλ. ενδεικτικά για μια τέτοια κριτική: Γ. Αργείτης, Α. Κορατζάνης, Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, (Κεφάλαια 4 και 5).

¹⁸⁴ Το εν λόγω άρθρο εφαρμόζεται για όλα τα κράτη μέλη, συμπεριλαμβανομένου του Ηνωμένου Βασιλείου και της Δανίας.

¹⁸⁵ Γκόρτσος Χρήστος, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις Μάιος 2015, σελ 8-9. Βλ. επίσης αρ. 3 επ. και αρ. 7 επ. Κανονισμού 1466/97 του Συμβουλίου.

¹⁸⁶ Βάσει αυτής της εξουσιοδοτικής διάταξης εξεδόθη, σύμφωνα με τη συνήθη νομοθετική διαδικασία, αρχικά ο Κανονισμός 1466/97 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και τον συντονισμό των οικονομικών πολιτικών, ο οποίος συνιστά το προληπτικό σκέλος του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης, (ο οποίος τροποποιήθηκε από τον Κανονισμό 1175/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου), καθώς και ο Κανονισμός 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Βάσει της ίδιας διάταξης σε συνδυασμό με το αρ. 136 ΣΛΕΕ εκδόθηκε και ο Κανονισμός 1173/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, ο Κανονισμός 1174/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και ο Κανονισμός 1176/2011 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου οι οποίοι εφαρμόζονται μόνο στα κράτη μέλη της ευρωζώνης.

Επιτροπή στην εκτέλεση των καθηκόντων που τις έχουν ανατεθεί από τις Συνθήκες, εδώ παίρνει τη μορφή της ειδικότερης υποχρέωσης υποβολής των προγραμμάτων σταθερότητας και σύγκλισης, σύμφωνα με τα άρθρα του Κανονισμού 1466/97 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου. Μάλιστα επί τη βάση των άρθρων 121 παρ. 6 και 136 ΣΛΕΕ εκδόθηκε ο υπ' αριθ. 1173/2011 Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹⁸⁷ που προβλέπει κυρώσεις για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης, σε περίπτωση παραποίησης στατιστικών στοιχείων που τυχόν παρουσιάζουν για το έλλειμμα και το χρέος τους, και ειδικότερα προβλέποντας την επιβολή προστίμων από το Συμβούλιο κατόπιν σύστασης της Επιτροπής. Στην περίπτωση αυτή, ο ρόλος του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης συνίσταται στον δικαιοδοτικό έλεγχο των εκδιδόμενων αποφάσεων διά των οποίων το Συμβούλιο επιβάλλει πρόστιμο, έχοντας τη δυνατότητα να τα ακυρώσει, αυξήσει ή μειώσει¹⁸⁸.

Το σύστημα κυρώσεων που εγκαθιδρύεται σε περίπτωση απόκλισης¹⁸⁹ των κρατών μελών από τούς Γενικούς Προσανατολισμούς που έχει θέσει το Συμβούλιο είναι ήπιας μορφής (λόγω και της νομικής φύσης του κανόνα που παραβιάζεται, καθώς πρόκειται για σύσταση η οποία ως νομικό εργαλείο είναι μη δεσμευτικής φύσεως σύμφωνα με το αρ. 288 ΣΛΕΕ¹⁹⁰). Συγκεκριμένα, αρχικά δίνεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να απευθύνει προειδοποίηση προς το εκάστοτε κράτος μέλος και σε ένα δεύτερο επίπεδο το Συμβούλιο μπορεί, κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, να του απευθύνει τις αναγκαίες συστάσεις (αρ. 121 παρ. 4 ΣΛΕΕ). Τέλος, το Συμβούλιο μπορεί, κατόπιν πρότασης της Επιτροπής, να αποφασίσει να ανακοινώσει δημόσια τις συστάσεις του, σύμφωνα με το αρ. 121 παρ. 5 ΣΛΕΕ (υπό τη μορφή του δημοσίου ψόγου¹⁹¹).

Το Δικαστήριο βέβαια έχει αρμοδιότητα να ασκεί δικαστικό έλεγχο για τη νομιμότητα των πράξεων που εκδίδουν τα εμπλεκόμενα θεσμικά όργανα, όπως και να ερμηνεύει το άρθρο επ' αφορμής προδικαστικού ερωτήματος κατ' άρθρο 267 ΣΛΕΕ.

Β) σύστημα δημοσιονομικής πειθαρχίας (αρ. 126)

Στο άρθρο 126 προσδιορίζονται τα κριτήρια με βάση τα οποία διαπιστώνονται οι δημοσιονομικές αποκλίσεις αναφορικά με τα δημοσιονομικά ελλείμματα και περιγράφεται η διαδικασία εποπτείας και διόρθωσης τους, καθώς και η διαδικασία των προβλεπόμενων

¹⁸⁷ Εφαρμοζόμενος μόνο στα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (άρθρο 1).

¹⁸⁸ Μάλιστα στα πλαίσια μιας τέτοιας διαδικασίας, το Συμβούλιο εξέδωσε την υπ' αριθ. 2015/1289/ΕΕ απόφαση του για την επιβολή προστίμου στην Ισπανία για την παραποίηση των στοιχείων του ελλείμματος στην Αυτόνομη Κοινότητα της Βαλένθια. Το Βασίλειο της Ισπανίας έχει ήδη ασκήσει προσφυγή κατά του Συμβουλίου για την ακύρωση της εν λόγω απόφασης η εκδίκαση της οποίας εκκρεμεί. (Υπόθεση C-521/15).

¹⁸⁹ Ως απόκλιση δε νοείται μόνο η αντίθεση προς τους Γενικούς Προσανατολισμούς του Συμβουλίου, αλλά κάθε άλλο μέτρο των κρατών μελών που ενδέχεται να διακινδυνεύσει την καλή λειτουργία της ΟΝΕ (αρ. 121 παρ. 4 εδ. α). Βλ. Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Β. Αγραπίδη σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 477.

¹⁹⁰ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Β. Αγραπίδη σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 476.

¹⁹¹ Βλ. αρ. 6 παρ. 3 (για κράτη μέλη ευρωζώνης) και 10 παρ. 3 (για κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση) του Κανονισμού 1466/97 του Συμβουλίου.

κυρώσεων που έχουν θεσπιστεί με σκοπό την περιστολή τους. Στο πλαίσιο αυτό έχει οριστεί μια ειδική διαδικασία παρακολούθησης της δημοσιονομικής κατάστασης των κρατών μελών και του ύψους του δημοσίου χρέους, με στόχο τον εντοπισμό τυχόν αποκλίσεων. Οι λεπτομέρειες της διαδικασίας και οι σχετικοί ορισμοί καθορίζονται στο Πρωτόκολλο αριθ. 12 «σχετικά με τη διαδικασία του υπερβολικού ελλείμματος» που προσαρτάται στις Συνθήκες, και πλέον με τις αντίστοιχες διατάξεις που θεσπίστηκαν δυνάμει της εξουσιοδοτικής διάταξης που συναντάται στην παράγραφο 14 του αρ. 126¹⁹². Αυτοί οι κανόνες εξειδικεύουν το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας αναφορικά με τη δημοσιονομική πειθαρχία που οφείλουν να ακολουθούν τα κράτη μέλη (ως κομμάτι της εν γένει οικονομικής πολιτικής που ασκούν)¹⁹³. Η Επιτροπή είναι υπεύθυνη να παρακολουθεί την εκπλήρωση ή μη των κριτηρίων που θέτει το κανονιστικό πλαίσιο αποφυγής υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων, συντάσσοντας εκθέσεις (παρ. 4) και διατυπώνοντας γνώμες (παρ. 5). Το σύστημα εποπτείας που καθιερώνεται ρυθμίζει πρώτον τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για την έκδοση απόφασης περί ύπαρξης ή μη υπερβολικού ελλείμματος (παρ. 6). Το Συμβούλιο λαμβάνει αντίστοιχη απόφαση κατόπιν πρότασης της Επιτροπής και αφού λάβει υπόψη τις τυχόν παρατηρήσεις του υπό εξέταση κράτους μέλους. Σε ένα επόμενο στάδιο, το Συμβούλιο, και αφού έχει λάβει απόφαση για την καταρχήν ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος απευθύνει συστάσεις (οι οποίες δεν ανακοινώνονται δημόσια), κατόπιν σύστασης της Επιτροπής, προς το κράτος μέλος με το υπερβολικό έλλειμμα (παρ. 7), προκειμένου να τερματίσει την κατάσταση αυτή εντός καθορισμένου χρόνου. Το Συμβούλιο εφόσον διαπιστώσει ότι το εν λόγω κράτος δεν ανέλαβε αποτελεσματική δράση μπορεί να αποφασίσει να ανακοινώσει δημόσια (παρ. 8) τις συστάσεις του (το μέτρο του δημοσίου ψόγου). Εάν το κράτος μέλος επιμένει να μην εφαρμόζει τις πλέον δημοσίως ανακοινωθείσες συστάσεις, τότε το Συμβούλιο μπορεί να ειδοποιήσει το κράτος μέλος να λάβει εντός προθεσμίας τα κατάλληλα μέτρα που το Συμβούλιο κρίνει αναγκαία για τον τερματισμό της κατάστασης αυτής (παρ. 9). Είναι χαρακτηριστικό ότι σε όλα αυτά τα στάδια εποπτείας το Δικαστήριο εξοβελίζεται¹⁹⁴ καθώς σύμφωνα με την παράγραφο 10 «τα δικαιώματα

¹⁹² Βάση αυτής της διάταξης είχε εκδοθεί ο 1467/97 Κανονισμός του Συμβουλίου, ο οποίος πρόσφατα τροποποιήθηκε από τον 1177/11 Κανονισμό του Συμβουλίου. Στην ίδια νομική βάση εδράζεται και η Οδηγία 2011/85/ΕΕ του Συμβουλίου σχετικά με τις απαιτήσεις για τα δημοσιονομικά πλαίσια των κρατών μελών.

¹⁹³ Το **Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης (ΣΣΑ)** που προβλέπει τους κανόνες της δημοσιονομικής πειθαρχίας αποτελείται από: τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1467/97 του Συμβουλίου για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος (όπως έχει τροποποιηθεί), τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1466/97 του Συμβουλίου για την ενίσχυση της εποπτείας της δημοσιονομικής κατάστασης και την εποπτεία και το συντονισμό των οικονομικών πολιτικών (όπως έχει τροποποιηθεί), και από το ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 17ης Ιουνίου 1997 για το σύμφωνο σταθερότητας και ανάπτυξης.

¹⁹⁴ Αυτή η επιλογή αποκλεισμού του Δικαστηρίου να σχηματίζει ουσιαστική δικαιοδοτική κρίση επί της εν λόγω κατάστασης, με την άσκηση των προσφυγών των άρθρων 258 ΣΛΕΕ και 259 ΣΛΕΕ, τίθεται υπό αμφισβήτηση και συζητείται τροποποίηση των Συνθηκών. Βλ. Danuta Hubner, *The rule of law in the EMU – what role for the Court of Justice?*, Conference of the rule of law in the Economic and Monetary Union 27 May 2015, European Parliament, Brussels, (<http://danuta-huebner.pl/wp-content/uploads/2015/06/ALDE-seminar-EMU-and-the-role-for-the-EUJ-FINAL.pdf>) καθώς και Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Β. Αγραπίδη σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 499.

προσφυγής που προβλέπονται στα άρθρα 258 και 259 δεν μπορούν να ασκηθούν στα πλαίσια των παραγράφων 1 έως 9 του παρόντος άρθρου» Αποκλείεται έτσι η άσκηση προσφυγής από την Επιτροπή ή από κράτος μέλος κατά άλλου κράτους μέλους για παραβάσεις των κανόνων που αφορούν τα δημοσιονομικά ελλείμματα, περιορίζοντας έτσι την ασκούμενη εποπτεία επί του εκάστοτε κράτους στο πλαίσιο της διαδικασίας που σκιαγραφεί το άρθρο 126, με πρωταγωνιστές την Επιτροπή και το Συμβούλιο. Παρόλα αυτά το Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία στα πλαίσια ασκήσεως προσφυγής ακύρωσης του άρθρου 263 ΣΛΕΕ, να ελέγξει τη νομιμότητα της δράσης του Συμβουλίου, αλλά και των λοιπών εμπλεκόμενων θεσμικών οργάνων, στο πλαίσιο λήψης μέτρων σύμφωνα με τη διαδικασία του εν λόγω άρθρου. Μάλιστα το Δικαστήριο, κατόπιν άσκησης προσφυγής από την Επιτροπή κατά του Συμβουλίου, είχε την ευκαιρία στο παρελθόν να ελέγξει τα συμπεράσματα που εξέδωσε το τελευταίο στο πλαίσιο της διαδικασίας που περιγράφεται στο νυν αρ. 126 αναφορικά με τα διαπιστωθέντα δημοσιονομικά ελλείμματα της Γαλλίας και της Γερμανίας¹⁹⁵, επιβεβαιώνοντας όμως την ευρεία διακριτική ευχέρεια που αυτό έχει¹⁹⁶. Επιπλέον έχει δικαιοδοσία να ερμηνεύσει το εν λόγω άρθρο στο πλαίσιο προδικαστικού ερωτήματος του αρ. 267 ΣΛΕΕ.

Τέλος η παρ. 11 προβλέπει ότι σε περίπτωση μη συμμόρφωσης του κράτους με την απόφαση που εξέδωσε το Συμβούλιο στο πλαίσιο της παρ. 9, δύναται το τελευταίο να εκδώσει απόφαση λαμβάνοντας μια σειρά από κυρωτικά μέτρα με αποκορύφωμα την επιβολή προστίμου. Η παρ. 12 προβλέπει την κατάργηση κάποιων ή όλων των αποφάσεων ή συστάσεων του Συμβουλίου, σε περίπτωση που κατά τη γνώμη του έχει διορθωθεί το υπερβολικό έλλειμμα για το οικείο κράτος¹⁹⁷. Εάν προηγουμένως είχε προβεί σε δημόσια ανακοίνωση των συστάσεων του, τότε μόλις αποφασίσει ότι πλέον έχει ληφθεί αποτελεσματική δράση προβαίνει σε δημόσια δήλωση του ότι δεν υφίσταται πλέον το υπερβολικό έλλειμμα.

Γ) απαγόρευση¹⁹⁸ παροχής από την ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες πιστωτικών διευκολύνσεων ή έμμεσης χρηματοδότησης προς εθνικά και ενωσιακά όργανα (αρ. 123)¹⁹⁹

Η απαγόρευση αυτή απευθύνεται τόσο στην ΕΚΤ και στις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών, ως φορείς που προβαίνουν σε ενδεχόμενη χρηματοδότηση, όσο και στα θεσμικά και λοιπά όργανα της Ένωσης και τις εθνικές κυβερνήσεις και δημόσιου φορείς των

¹⁹⁵ Βλ. απόφαση C-27/04.

¹⁹⁶ Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 334 (υποσημείωση 14)

¹⁹⁷ Βλ. επί παραδείγματι, απόφαση 2007/490/ΕΚ του Συμβουλίου, για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος της Γερμανίας και απόφαση 2007/465/ΕΚ του Συμβουλίου για τη διόρθωση του υπερβολικού ελλείμματος της Ελλάδας.

¹⁹⁸ Η εν λόγω απαγόρευση ισχύει για όλα τα κράτη μέλη με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο, για το οποίο ισχύουν ειδικές διατάξεις του Πρωτοκόλλου αριθ. 15. Βλ. Γκόρτσος Χρήστος, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις Μάιος 2015, σελ 10-11.

¹⁹⁹ Το ακριβές περιεχόμενο της εν λόγω απαγόρευσης έχει καθοριστεί με τον 3603/93 Κανονισμό του Συμβουλίου, με νομική βάση το αρ. 125 παρ. 2 ΣΛΕΕ (πρώην αρ. 103 ΣΕΚ).

κρατών μελών, ως φορείς στους οποίους απευθύνεται η απαγορευμένη χρηματοδότηση. Ο έλεγχος συμμόρφωσης προς την εν λόγω απαγόρευση, όταν παραβιάζων φορέας είναι μια εθνική τράπεζα συνιστά καθήκον της ΕΚΤ, ενώ στις άλλες περιπτώσεις είναι η Επιτροπή. Σύμφωνα με το αρ. 271 (δ) ΣΛΕΕ, το Δικαστήριο έχει δικαιοδοσία επί της διαφοράς που θα ανακύψει κατόπιν άσκησης προσφυγής από την ΕΚΤ, (κατ' αναλογία της προσφυγής που διαθέτει η Επιτροπή σύμφωνα με το αρ. 258 ΣΛΕΕ²⁰⁰), ενώ στις άλλες περιπτώσεις έχει εφαρμογή η γενική κατ' άρθρο 258 ΣΛΕΕ προσφυγή από μέρους της Επιτροπής. Το Δικαστήριο έχει όλες τις δυνατότητες άσκησης δικαστικού ελέγχου που προβλέπουν οι Συνθήκες (στα πλαίσια προδικαστικού ερωτήματος: 267 ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο άσκησης προσφυγής ακύρωσης: 263 ΣΛΕΕ, στο πλαίσιο άσκησης προσφυγής από άλλο κράτος μέλος: 259 ΣΛΕΕ).

Δ) απαγόρευση²⁰¹ μέτρων προνομιακής πρόσβασης των εθνικών κυβερνήσεων και εθνικών δημοσίων αρχών στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα (αρ. 124)²⁰²

Η απαγόρευση αυτή απευθύνεται στις εθνικές κυβερνήσεις και στους δημόσιους φορείς των κρατών μελών που δύνανται στο πλαίσιο άσκησης της δημόσιας εξουσίας τους να θεσπίζουν μέτρα αναγκαστικού χαρακτήρα με τα οποία επιβάλλεται στα διάφορα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα η υποχρέωση αγοράς ή κατοχής απαιτήσεων έναντι των εν λόγω δημοσίων φορέων ή μέτρα με τα οποία χορηγούνται ειδικά πλεονεκτήματα στα χρηματοπιστωτικά ιδρύματα με σκοπό να ευνοηθεί η απόκτηση ή κατοχή απαιτήσεων έναντι αυτών (των δημοσίων φορέων). Εξαιρούνται τα μέτρα που επιβάλλονται για λόγους προληπτικής εποπτείας με σκοπό την ενίσχυση της σταθερότητας του χρηματοπιστωτικού συστήματος²⁰³.

Εδώ ο έλεγχος συμμόρφωσης των εθνικών κυβερνήσεων και των εθνικών δημοσίων αρχών, εναπόκειται καταρχήν στην Επιτροπή, η οποία δύναται να ασκήσει την προσφυγή του αρ. 258 κατά του εκάστοτε κράτους μέλους. Το Δικαστήριο έχει όμως γενικά αρμοδιότητα να κρίνει τη διαφορά που θα ανακύψει κατά την άσκηση μιας προσφυγής σύμφωνα με το αρ. 258 ή 259 ΣΛΕΕ ή στα πλαίσια προδικαστικού ερωτήματος σύμφωνα με το αρ. 267 ΣΛΕΕ, καθιστώντας έτσι το δικαστικό έλεγχο πλήρη.

Ε) ρήτρα αποκλεισμού της ευθύνης της Ένωσης και των κρατών μελών (όλων ανεξαιρέτως) για υποχρεώσεις που αναλαμβάνουν κεντρικές κυβερνήσεις και γενικά δημόσιοι φορείς των κρατών μελών (αρ. 125)

Το Δικαστήριο στα πλαίσια προδικαστικού ερωτήματος του Supreme Court της Ιρλανδίας είχε την ευκαιρία να ερμηνεύσει μια σειρά από διατάξεις της ΣΛΕΕ, μεταξύ των οποίων και

²⁰⁰ Η παράλληλη δυνατότητα της Επιτροπής να ασκήσει η ίδια προσφυγή σύμφωνα με το αρ. 258 κατά του κράτους μέλους δε θίγεται. Βλ. Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Β. Αγραπιδή σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 485.

²⁰¹ Η εν λόγω απαγόρευση δεσμεύει όλα τα κράτη μέλη, χωρίς καμία εξαίρεση.

²⁰² Το σύνολο των πράξεων και μέτρων που εμπίπτουν στην εν λόγω απαγόρευση διευκρινίστηκαν με τον 3604/93 Κανονισμό του Συμβουλίου, με νομική βάση πάλι το αρ. 125 παρ 2 ΣΛΕΕ.

²⁰³ Βλ. αρ. 2 του 3604/93 Κανονισμού του Συμβουλίου για έναν ορισμό των λόγων προληπτικής εποπτείας.

το αρ. 125 που αφορά την ρήτρα μη διάσωσης (τη λεγόμενη 'no bail out clause'), σύμφωνα με την οποία η Ένωση ούτε ευθύνεται ούτε αναλαμβάνει τις υποχρεώσεις των κεντρικών κυβερνήσεων ή άλλων δημόσιων αρχών και οργανισμών δημοσίου δικαίου των κρατών μελών. Το ίδιο ισχύει και για τα κράτη μέλη, τα οποία επίσης δεν ευθύνονται ούτε αναλαμβάνουν τις υποχρεώσεις των κεντρικών κυβερνήσεων ή άλλων δημοσίων φορέων άλλων κρατών μελών. Μοναδική απόκλιση από τον εν λόγω κανόνα συνιστά η περίπτωση αμοιβαίων χρηματοοικονομικών εγγυήσεων για την από κοινού εκτέλεση ενός συγκεκριμένου έργου (αρ. 125 παρ. 1)²⁰⁴. Ουσιαστικά η εν λόγω απαγόρευση επιβλήθηκε στα κράτη μέλη της ΕΕ για να αποφευχθεί ο ηθικός κίνδυνος εφαρμογής επεκτατικών δημοσιονομικών πολιτικών από τα κράτη μέλη που ενδέχεται να τα οδηγήσουν στην αύξηση του δημοσίου χρέους τους. Συγκεκριμένα, τα κράτη μέλη με αυτόν τον κανόνα προσπαθούν να πείσουν τις αγορές αλλά και τον εαυτό τους, ότι σε περίπτωση που κάποιος ευρωπαίος εταίρος επιδοθεί σε μια απερίσκεπτη δημοσιονομική πολιτική αναλαμβάνοντας υπέρογκο κρατικό χρέος, τότε θα βρεθεί μόνος του με τις δυσάρεστες συνέπειες που θα του επιβάλλουν οι αγορές και δε θα συμπαρασύρει τα άλλα κράτη μέλη μαζί του²⁰⁵, ενώ δεν θα πρέπει να αναμένει ότι η ΕΚΤ θα τον διασώσει²⁰⁶.

Το Δικαστήριο λοιπόν στην απόφαση Pringle (που εκδόθηκε επί του ανωτέρω προδικαστικού ερωτήματος), κρίνοντας την τυχόν συμφωνία ή μη της διεθνούς συνθήκης για τον ΕΜΣ με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ καθώς και νομιμότητα της νεοθεσπισθείσας παραγράφου 3 του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, διευκρίνισε ότι²⁰⁷:

«...το αρ. 123 ΣΛΕΕ.... Διατυπώνεται κατά τρόπο περισσότερο περιοριστικό σε σχέση με την αρχή της μη διασώσεως, που προβλέπεται από το άρθρο 125 ΣΛΕΕ. Η διαφορετική διατύπωση του άρθρου αυτού επιβεβαιώνει ότι η επιβαλλόμενη με αυτό απαγόρευση δεν σκοπεί στο να αποκλείσει οποιαδήποτε χρηματοοικονομική συνδρομή υπέρ συγκεκριμένου κράτους...»

«... η επιβαλλόμενη με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ απαγόρευση διασφαλίζει ότι τα κράτη μέλη δανείζονται υπακούοντας στη λογική της αγοράς η οποία πρέπει να τα ωθεί στην τήρηση δημοσιονομικής πειθαρχίας»

«υπό το πρίσμα του ανωτέρω επιδιωκόμενου σκοπού από το άρθρο 125 ΣΛΕΕ σκοπού, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω διάταξη απαγορεύει στην Ένωση και στα κράτη μέλη την παροχή χρηματοοικονομικής συνδρομής η οποία θα είχε ως συνέπεια να περιορίσει το κίνητρο του δικαιούχου της συνδρομής κράτους μέλους να ακολουθήσει υγιή δημοσιονομική πολιτική. Επομένως ... η ενεργοποίηση της χρηματοοικονομικής συνδρομής βάσει ενός μηχανισμού σταθερότητας, όπως ο ΕΜΣ, συνάδει με το άρθρο 125 ΣΛΕΕ μόνον οσάκις κρίνεται απαραίτητη η διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ζώνης του ευρώ στο σύνολο της και υπάγεται σε αυστηρές προϋποθέσεις.»

Είναι ενδιαφέρον το σκεπτικό του Δικαστηρίου στην εν λόγω απόφαση, γιατί ενώ καταρχήν αναγνωρίζει την ύπαρξη του ηθικού κινδύνου εφαρμογής απερίσκεπτων δημοσιονομικών

²⁰⁴ Γκόρτσος Χρήστος, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις Μάιος 2015, σελ 15.

²⁰⁵ Βλ. G. Mankiw, M. Taylor, *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική*, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011, σελ 1202-5 ('εθνικές δημοσιονομικές πολιτικές σε μια νομισματική ένωση: το πρόβλημα του 'τζαμπατζή').

²⁰⁶ Γ. Αργεϊτής, Α. Κορατζιάνης, *Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011, σελ 99.

²⁰⁷ Βλ. απόφαση C-370/12 (σκέψεις 129-136)

πολιτικών από τις κυβερνήσεις των κρατών μελών (‘η πρόβλεψη χρηματοοικονομικής συνδρομής η οποία θα είχε ως συνέπεια να περιορίσει το κίνητρο του δικαιούχου της συνδρομής κράτους μέλους να ακολουθήσει υγιή δημοσιονομική πολιτική’), εντούτοις προβαίνει σε μία λογική στάθμιση όλων των παραγόντων: σε ακραίες περιπτώσεις όπου απειλείται η ίδια η διατήρηση της χρηματοοικονομικής σταθερότητας της ευρωζώνης δε μένει άλλη επιλογή από την πρόβλεψη παροχής χρηματοοικονομικής συνδρομής παρά την απαγόρευση του αρ. 125 ΣΛΕΕ. Εξάλλου η απαγόρευση θεσπίστηκε για τη διασφάλιση της ορθής λειτουργίας της ΟΝΕ και δεν πρέπει να καταλήξει να εφαρμόζεται τόσο αυστηρά ώστε να υπονομεύει την σταθερότητα της ευρωζώνης και να θέτει εν αμφιβόλω την συνέχιση της ύπαρξής της.

Το Δικαστήριο στα πλαίσια της ίδιας υπόθεσης είχε την ευκαιρία να αποφανθεί και επί του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ²⁰⁸. Συγκεκριμένα σε ειδικότερη αιτίαση παράβασης του εν λόγω άρθρου από τα κράτη μέλη που υπέγραψαν τη Συνθήκη ΕΜΣ, το Δικαστήριο απάντησε ότι εφόσον δεν διαπιστώθηκε η ύπαρξη τυχόν παραβάσεων των διατάξεων για την οικονομική και νομισματική πολιτική και των διατάξεων για την αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης στο τομέα της νομισματικής πολιτικής, δεν υφίσταται ούτε παράβαση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας. Το συμπέρασμα αυτό επιβεβαιώνει τη φύση του αρ. 4 παρ. 3 ως αρχή του ενωσιακού δικαίου η οποία εξειδικεύεται σε ειδικότερες διατάξεις του πρωτογενούς και του δευτερογενούς δικαίου και η δικαστική εξέταση της οποίας είναι περιττή όταν έχει ήδη διαγνωστεί η επαρκής συμμόρφωση με τις ειδικότερες διατάξεις των Συνθηκών (που την εξειδικεύουν επαρκώς). Το Δικαστήριο έχει και εδώ γενικά αρμοδιότητα να κρίνει τη διαφορά που θα ανακύψει κατά την άσκηση μιας προσφυγής σύμφωνα με το αρ. 258 ή 259 ΣΛΕΕ ή στα πλαίσια προδικαστικού ερωτήματος σύμφωνα με το αρ. 267 ΣΛΕΕ, αναφορικά με την παράβαση του εν λόγω άρθρου, καθιστώντας έτσι το δικαστικό έλεγχο πλήρη.

5.4. Νομισματική Πολιτική και Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Όπως υπενθύμισε το Δικαστήριο στην απόφαση Pringle²⁰⁹, αλλά επανέλαβε και σε μεταγενέστερες αποφάσεις του²¹⁰, η ΣΛΕΕ δεν περιέχει κανένα ορισμό της νομισματικής πολιτικής, αλλά ορίζει τόσο τους σκοπούς της νομισματικής πολιτικής όσο και τα μέσα που διαθέτει το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών²¹¹ για να θέσει σε εφαρμογή την πολιτική αυτή. Επομένως η νομισματική πολιτική είναι μια αόριστη νομική έννοια του ενωσιακού δικαίου, η οποία υπόκειται στην πρωτότυπη ερμηνεία του Δικαστηρίου,

²⁰⁸ Βλ. ίδια ως άνω απόφαση (σκέψεις 148-152)

²⁰⁹ C-370/12

²¹⁰ C-62/14

²¹¹ Το ΕΣΚΤ συγκροτείται από την Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα και οι εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ συγκροτούν το ευρωσύστημα. (αρ. 282 παρ 1 ΣΛΕΕ και αρ 1 του Πρωτοκόλλου αριθ. 4).

προκειμένου να εξειδικευτεί υπό το πρίσμα των σκοπών που θέτει η ΣΛΕΕ στα αρ. 127 και αρ. 3 ΣΛΕΕ.

Σύμφωνα με τα άρθρα 127, παράγραφος 1 και 282, παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, πρωταρχικός σκοπός της νομισματικής πολιτικής της Ένωσης είναι η διατήρηση της σταθερότητας των τιμών²¹². Περαιτέρω, οι ίδιες διατάξεις προβλέπουν ότι το Ευρωπαϊκό Σύστημα Κεντρικών Τραπεζών (στο εξής: ΕΣΚΤ) στηρίζει τις γενικές οικονομικές πολιτικές στην Ένωση, προκειμένου να συμβάλει στην υλοποίηση των σκοπών αυτής που ορίζονται στο άρθρο 3 της Συνθήκης ΕΕ. Εξάλλου, κατά το άρθρο 139, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, το άρθρο 127, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ δεν έχει εφαρμογή όσον αφορά τα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση κατά την έννοια της παραγράφου 1 του εν λόγω άρθρου 139.

Περαιτέρω το Πρωτόκολλο αριθ. 4 «για το καταστατικό του Ευρωπαϊκού Συστήματος Κεντρικών Τραπεζών και της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας» εξειδικεύει τη δράση του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ. Το ΕΣΚΤ αποτελείται από είκοσι εννέα κεντρικές τράπεζες, ήτοι την ΕΚΤ και τις εικοσιοκτώ κεντρικές τράπεζες όλων των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Διάφορο από το ΕΣΚΤ είναι το ευρωσύστημα στο οποίο συμμετέχει η ΕΚΤ και οι δεκαεννέα κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ευρωζώνης. Το ΕΣΚΤ δεν έχει νομική προσωπικότητα, όπως η ΕΚΤ (βλ. αρ. 282 παρ. 3 ΣΛΕΕ), αλλά πρόκειται για μια «συνολική περιγραφή» των συστατικών του στοιχείων²¹³. Η Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα έχει αναρθεί σε θεσμικό όργανο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σύμφωνα με το άρθρο 13 παρ. 1 ΣΕΕ²¹⁴. Σύμφωνα με το αρ. 282 παρ. 4 η ΕΚΤ θεσπίζει τα μέτρα που είναι αναγκαία για την εκτέλεση των καθηκόντων της σύμφωνα με τα αρ. 127 έως 133 και 138 και σύμφωνα με το καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (Πρωτόκολλο αριθ. 4). Επιπλέον της έχει δοθεί αυτοτελής κανονιστική αρμοδιότητα (αρ. 132 ΣΛΕΕ και αρ. 43 Καταστατικού), για την έκδοση κανονισμών, αποφάσεων, συστάσεων και γνώμων (όχι όμως οδηγιών, όπως τα λοιπά όργανα σύμφωνα με το άρθρο 288 ΣΛΕΕ). Επιπλέον έχει αρμοδιότητα να εκδίδει εσωτερικές πράξεις, ήτοι Αποφάσεις, Κατευθυντήριες Γραμμές και Οδηγίες, που απευθύνονται στα μέλη του ευρωσυστήματος (ήτοι στις εθνικές κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών της ευρωζώνης) και είναι νομικά δεσμευτικές για αυτές (αρ. 14 παρ. 3 Καταστατικού). Δικαιούται να επιβάλλει και πρόστιμα ή περιοδικές χρηματικές ποινές σε επιχειρήσεις που

²¹² Ως **σταθερότητα των τιμών** έχει οριστεί από το Δ.Σ. της ΕΚΤ η *ετήσια αύξηση του Εναρμονισμένου Δείκτη Τιμών Καταναλωτή – για την περιοχή του ευρώ – με ρυθμό χαμηλότερο, αλλά σε επίπεδο πλησίον του 2%, σε μεσοπρόθεσμη βάση*. Μεσοπρόθεσμα σημαίνει ότι η νομισματική πολιτική και η σταθερότητα των τιμών πρέπει να εκτιμάται με γνώμονα το μέλλον, αναγνωρίζοντας την τυχόν ύπαρξη βραχυπρόθεσμης αστάθειας των τιμών που οφείλεται σε μη νομισματικούς κλονισμούς. Βλ. Χρ. Γκόρτσος, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ 157-9.

²¹³ Χρ. Γκόρτσος, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ 155-6

²¹⁴ Πριν τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν συγκαταλέγονταν στο αρ. 7 ΣΕΚ στο οποίο απαριθμούνταν τα όργανα της Κοινότητας. Είναι το μόνο θεσμικό όργανο που διαθέτει δική του νομική προσωπικότητα, διαφορετική από της Ένωσης. Βλ. σχετικά Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 336.

εδρεύουν εντός κρατών μελών της ευρωζώνης, εφόσον δεν έχουν συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις αποφάσεις και τους κανονισμούς της (αρ. 132 παρ. 3 ΣΛΕΕ). Οι γνώμες και οι συστάσεις της ΕΚΤ δεν έχουν νομική δεσμευτικότητα (κατ' αντιστοιχία και της πρόβλεψης του αρ. 288 ΣΛΕΕ για τη νομική δεσμευτικότητα των νομικών πράξεων των οργάνων της Ένωσης γενικά). Αντιθέτως, οι Οδηγίες και οι Κατευθυντήριες Γραμμές που εκδίδει η ΕΚΤ σύμφωνα με τις προβλέψεις του Καταστατικού της, οι οποίες απευθύνονται στις κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ έχουν νομική δεσμευτικότητα. Τέλος, και οι εσωτερικές αποφάσεις έχουν νομική δεσμευτικότητα για το ευρωσύστημα, παρόλο που δεν έχουν συγκεκριμένους αποδέκτες²¹⁵.

Οι εθνικές κεντρικές τράπεζες του ευρωσυστήματος λοιπόν δεσμεύονται πλήρως από το σύνολο των διατάξεων της Συνθήκης και του Καταστατικού, ως προς τα καθήκοντα που έχουν ανατεθεί στο ΕΣΚΤ. Παραμένουν αυτόνομες να εκτελούν όλες εκείνες τις λειτουργίες που δεν έχουν ανατεθεί στο ΕΣΚΤ και δεν προβλέπονται στο καταστατικό, υπέχοντας παράλληλα πλήρη ευθύνη για αυτές. Προβλέπεται όμως η δυνατότητα του Δ.Σ. της ΕΚΤ να αποφασίσει να αποστερήσει των εθνικών κεντρικών τραπεζών από την εκτέλεση κάποιων από αυτών των λειτουργιών, αν κρίνει (με αυξημένη πλειοψηφία), ότι αυτές παρακωλύουν τους στόχους και τα καθήκοντα του ΕΣΚΤ (αρ. 14 παρ. 4 Καταστατικού). Αναφορικά με τη διεθνή συνεργασία του ΕΣΚΤ, το άρθρο 6 του Καταστατικού προβλέπει ότι η ΕΚΤ αποφασίζει τον τρόπο εκπροσώπησης του ΕΣΚΤ αναφορικά με τα καθήκοντα που αυτό ασκεί. Περαιτέρω το αρ. 138 παρ. 1 ΣΛΕΕ προβλέπει τη λήψη αποφάσεων από το Συμβούλιο για τη θέσπιση κοινών θέσεων σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ΟΝΕ στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων, ενώ η παρ. 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει και τη θέσπιση των κατάλληλων μέτρων από το Συμβούλιο για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης της ευρωζώνης στο πλαίσιο αυτών των οργανισμών και διασκέψεων. Τέλος, το άρθρο 23 του Καταστατικού προβλέπει τη διαμόρφωση εξωτερικών σχέσεων της ΕΚΤ και των εθνικών κεντρικών τραπεζών με εθνικές κεντρικές τράπεζες τρίτων χωρών και άλλους διεθνούς οργανισμούς.

Σε περίπτωση αθέτησης από μέρους μιας εθνικής κεντρικής τράπεζας των υποχρεώσεων που υπέχει από τις νομικά δεσμευτικές πράξεις της ΕΚΤ, από τις διατάξεις της ΣΛΕΕ ή από τις προβλέψεις του Καταστατικού τότε η ΕΚΤ μπορεί να προσφύγει ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο είναι αρμόδιο για την επίλυση της διαφοράς (αρ. 35 παρ. 6 ΣΛΕΕ). Το άρθρο 35 του Καταστατικού επιβεβαιώνει τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου επί του συνόλου των λειτουργιών του ΕΣΚΤ και των πράξεων ή παραλείψεων της ΕΚΤ²¹⁶. Επίσης η ΕΚΤ, όντας θεσμικό όργανο της Ένωσης, είναι υπεύθυνη να αποκαθιστά τις ζημιές

²¹⁵ Χρ. Γκόρτσος, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ 172-4.

²¹⁶ Βλ. απόφαση T-496/11, υπόθεση Ηνωμένο Βασίλειο κατά ΕΚΤ (σκέψη 71)

που προξενεί η ίδια ή οι υπάλληλοι της κατά την άσκηση των καθηκόντων τους, σύμφωνα με το άρθρο 340 εδ. γ' ΣΛΕΕ (αρ. 35 παρ. 3 Καταστατικού). Το Δικαστήριο είναι επίσης αρμόδιο να επιλαμβάνεται των διαφορών που έχουν αναχθεί ενώπιον του, δυνάμει διαιτητικής ρήτρας περιεχόμενης σε σύμβαση δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου που έχει συναφθεί από την ΕΚΤ ή για λογαριασμό της (αρ. 35 παρ. 4 ΣΛΕΕ)²¹⁷

5.5. Το ειδικό καθεστώς των κρατών για τα οποία ισχύει παρέκκλιση και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

Όπως προαναφέρθηκε το τρίτο στάδιο της ONE βρίσκεται ακόμα εν εξελίξει, και συνεπώς οι διατάξεις για την ONE δεν εφαρμόζονται अपαρέγκλιτα σε όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ. Αντιθέτως, στη ΣΛΕΕ συναντάμε ένα ειδικό νομικό καθεστώς (υπό τον τίτλο 'μεταβατικές διατάξεις' αρ. 138 έως 144) που εφαρμόζεται στα κράτη εκείνα που δεν έχουν εκπληρώσει τα απαραίτητα κριτήρια νομικής και οικονομικής σύγκλισης που προϋποθέτουν την ένταξη στην ευρωζώνη και το τρίτο στάδιο της ONE. Ειδικότερα τα κριτήρια αυτά ορίζονται στο άρθρο 140 ΣΛΕΕ, αναφορικά με τις συνθήκες που πρέπει να πληρούνται για την επιτυχή ένταξη ενός υποψήφιου κράτους στην ONE. Αυτά είναι:

Α) Η απαραίτητη σύγκλιση της εθνικής νομοθεσίας του υποψήφιου κράτους (συμπεριλαμβανομένου του καταστατικού της εθνικής κεντρικής του τράπεζας), ήτοι η νομική σύγκλιση, με τα άρθρα 130 και 131 της ΣΛΕΕ καθώς και με το Καταστατικό του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ. Το νομικό αυτό πλαίσιο εγγυάται την θεσμική (λειτουργική και διοικητική) ανεξαρτησία της εκάστοτε εθνικής κεντρικής τράπεζας, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποτελεσματική άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής από την ΕΚΤ και το ΕΣΚΤ.

Β) Η επίτευξη υψηλού βαθμού σταθερότητας των τιμών: το οικονομικό αυτό κριτήριο πληρούνται όταν το υποψήφιο κράτος εμφανίζεται σταθερές αποδόσεις στα επίπεδα των τιμών του και ένα σταθερό ποσοστό πληθωρισμού που προσεγγίζει το αντίστοιχο ποσοστό των τριών, το πολύ, κρατών με τις καλύτερες αποδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών. Το ποσοστό του υποψήφιου κράτους δεν πρέπει να υπερβαίνει το ποσοστό των τριών κρατών με τις καλύτερες αποδόσεις περισσότερο από μιάμιση ποσοστιαία μονάδα και για διάστημα τουλάχιστον ενός έτους πριν από τον έλεγχο²¹⁸.

Γ) Η σταθερότητα των δημοσίων οικονομικών: το κριτήριο αυτό αφορά την κατάσταση του δημοσιονομικού ελλείμματος του υποψήφιου κράτους, και ειδικότερα την τήρηση από μέρους του δημοσιονομικής πειθαρχίας που συνίσταται στην μη υπέρβαση του ποσοστού 3% από το λόγο του δημοσιονομικού ελλείμματος προς ΑΕΠ και την μη υπέρβαση ποσοστού

²¹⁷ Όπως αντίστοιχα ισχύει γενικά για την Ένωση σύμφωνα με το άρθρο 272 ΣΛΕΕ.

²¹⁸ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περράκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 570.

60% από το λόγο δημοσίου χρέους προς ΑΕΠ. Η πλήρωση αυτής της συνθήκης προϋποθέτει τη μη λήψη απόφασης από το Συμβούλιο με την οποία το τελευταίο διαπιστώνει υπερβολικό έλλειμμα κατά τα ειδικότερα οριζόμενο στο άρθρο 126 παρ. 6 ΣΛΕΕ.

Δ) Η τήρηση των κανονικών περιθωρίων διακύμανσης που προβλέπονται από το μηχανισμό συναλλαγματικών ισοτιμιών του ευρωπαϊκού νομισματικού συστήματος επί τουλάχιστον δύο χρόνια, χωρίς υποτίμηση έναντι του ευρώ. Το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Σύστημα καταργήθηκε με την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου της ONE και αντικαταστάθηκε από τον Μηχανισμό Συναλλαγματικών Ισοτιμιών II²¹⁹. Η συμμετοχή στον ΜΣΙ II είναι προαιρετική αλλά αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την ένταξη ενός κράτους στην ευρωζώνη²²⁰. Ειδικότερα το υποψήφιο κράτος πρέπει να έχει τηρήσει τα περιθώρια διακύμανσης, όπως αυτά καθορίζονται στον ΜΣΙ II, της συναλλαγματικής του ισοτιμίας έναντι του ευρώ χωρίς ιδιαίτερη ένταση, για τουλάχιστον δύο χρόνια και σε αυτό το διάστημα δεν πρέπει να έχει υποτιμήσει την κεντρική διμερή ισοτιμία του νομίσματος του έναντι του ευρώ με δική του πρωτοβουλία.

Ε) Η σύγκλιση των επιτοκίων: σύμφωνα με αυτό το κριτήριο σύγκλισης, το υποψήφιο κράτος πρέπει σε διάστημα τουλάχιστον ενός έτους πριν τον έλεγχο, να εμφανίζει ένα ονομαστικό μακροπρόθεσμο επιτόκιο που δεν υπερβαίνει το πολύ κατά δυο ποσοστιαίες μονάδες το ονομαστικού επιτόκιο των τριών – το πολύ – κρατών μελών με τις καλύτερες αποδόσεις από άποψη σταθερότητας τιμών²²¹. Τα επιτόκιο υπολογίζονται βάσει μακροπρόθεσμων ομολόγων του δημοσίου ή συγκρίσιμων χρεογράφων, λαμβάνοντας υπόψη τις διαφορές των εθνικών ορισμών.

Πέραν αυτών των τεσσάρων οικονομικών κριτηρίων (υπό β έως ε) λαμβάνονται ακόμα υπόψη τα αποτελέσματα της ολοκλήρωσης των αγορών, η κατάσταση και η εξέλιξη των ισοζυγίων τρεχουσών συναλλαγών και μια εξέλιξη των εξελίξεων του κατά μονάδα κόστους εργασίας και άλλων δεικτών τιμών (αρ. 140 παρ. 1 τελευταίο εδάφιο). Σύμφωνα με την αρχή της ισότητας, όλα τα κράτη μέλη που επιθυμούν να ενταχθούν στην ευρωζώνη θα πρέπει να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο και συνεπώς θα πρέπει να ενωσιακά όργανα να προβαίνουν για όλα τα κράτη στην ίδια ερμηνεία και εφαρμογή των κριτηρίων ένταξης του ευρώ, με αυτές που είχαν τηρηθεί κατά την έναρξη του τρίτου σταδίου το 1999²²².

²¹⁹ Που δημιουργήθηκε βάσει συμφωνίας που συνήφθη της Ευρωπαϊκής Κεντρικής Τράπεζας και των εθνικών κεντρικών τραπεζών των κρατών μελών εκτός ζώνης ευρώ για τη θέσπιση των λειτουργικών διαδικασιών του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών κατά το τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης (2006/C 73/08), βλ. [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32006X0325\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32006X0325(01))

²²⁰ Βλ. στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/index_en.htm

²²¹ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 570.

²²² Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 571.

Δεδομένου ότι το καθεστώς παρέκκλισης αποτελεί ένα μεταβατικό στάδιο που ως τελικό στόχο έχει την ολοκλήρωση του τρίτου σταδίου της ONE (*εξ' ου και ο τίτλος των άρθρων που διέπουν αυτό το καθεστώς ως 'μεταβατικές διατάξεις'*) θα πρέπει να τονιστεί ότι τα κράτη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση πρέπει να καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια για την ένταξη τους στην ευρωζώνη, με εξαίρεση τα κράτη αυτά που έχουν εκ των προτέρων δηλώσει πως δεν επιθυμούν να συμμετάσχουν σε αυτή, ήτοι την Δανία και το Ηνωμένο Βασίλειο. Η ολοκλήρωση της ONE συνιστά εκπεφρασμένο στόχο της Ένωσης και όχι απλή πολιτική διακήρυξη, και συνιστά όχι μόνο δικαίωμα αλλά και υποχρέωση που δεσμεύει τα μη συμμετέχοντα σε αυτή κράτη²²³. Επομένως, εδώ η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας έχει μια βαρύνουσα σημασία, ιδίως σε περιπτώσεις κρατών που δεν καταβάλλουν καμία προσπάθεια για την πλήρωση των κριτηρίων σύγκλισης σύμφωνα με το άρθρο 140 ΣΛΕΕ. Ένα κράτος δηλαδή που συνεχώς προβαίνει με δική του πρωτοβουλία σε ανταγωνιστικές υποτιμήσεις του εθνικού του νομίσματος έναντι του ευρώ είναι φανερό πως δεν πληροί το κριτήριο της συναλλαγματικής σταθερότητας (βλ. *ανωτέρω υπό Δ*), ενώ ενδεχομένως να μην προτίθεται καν να ενταχθεί στην ευρωζώνη. Και ναι μεν όπως έχει προαναφερθεί η άσκηση της νομισματικής πολιτικής των κρατών για τα οποία ισχύει παρέκκλιση εναπόκειται καταρχήν στην αποκλειστική εθνική αρμοδιότητα των κρατών αυτών, όμως όπως έχει τονιστεί πολλάκις από το Δικαστήριο, ακόμα και σε αυτούς τους τομείς πολιτικής *τα τελευταία (εν. τα κράτη μέλη εν γένει) δεν απαλλάσσονται της τηρήσεως των κοινοτικών κανόνων, αλλ' οφείλουν να ασκούν την εξουσία τους τηρώντας το κοινοτικό δίκαιο*²²⁴. Σίγουρα λοιπόν τέτοιες ενδεχόμενες ανταγωνιστικές υποτιμήσεις ενός εθνικού νομίσματος όπως και γενικότερα η σταθερή απόκλιση από τη διαδικασία ολοκλήρωσης της οικονομικής σύγκλισης και της ένταξης στο τρίτο στάδιο της ONE συνιστούν παραβάσεις πρωτίστως του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας σύμφωνα με το αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ.

Για να αντιληφθούμε το ακριβές περιεχόμενο του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας που δεσμεύει τα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση στο πλαίσιο της ONE, πρέπει να εξετάσουμε τους ειδικότερους όρους του καθεστώτος εντός του οποίου εντάσσονται. Το καθεστώς αυτό προκύπτει από τη συνδυαστική εφαρμογή διαφόρων άρθρων της ΣΛΕΕ και του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (Πρωτόκολλο 4). Ειδικότερα, αναφορικά με τις διατάξεις της ΣΛΕΕ, συναντάμε στο άρθρο 139 παρ. 2 μια σειρά από εξαιρέσεις που συνθέτουν αυτό ακριβώς το καθεστώς παρέκκλισης, σκιαγραφώντας τα δικαιώματα και τις

²²³ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 563.

²²⁴ Βλ. απόφαση C-55/2000, υπόθεση *Elide Gottardo κατά Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)*. Σκέψη 32. Βλ. επίσης απόφαση C-124/1995, υπόθεση *The Queen, ex parte Centro-Com Srl κατά HM Treasury και Bank of England*, σκέψεις 25-27, και άρθρο Μ. Περάκη, 'Μελέτη του Μνημονίου Συνεννόησης και της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδος και κρατών μελών της ευρωζώνης με σημείο αναφοράς το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: διαπιστώσεις και κριτική

υποχρεώσεις που δεν εφαρμόζονται για τα εν λόγω κράτη. Αναλυτικότερα, δεν εφαρμόζονται τα εξής άρθρα:

Αναφορικά με τις διατάξεις για την άσκηση της οικονομικής πολιτικής:

Α) Το άρθρο 121 παρ. 2 ΣΛΕΕ, που αφορά την υιοθέτηση των γενικών προσανατολισμών των οικονομικών πολιτικών που αφορούν τη ζώνη του ευρώ. Όπως είναι λογικό στα πλαίσια σύνταξης των γενικών προσανατολισμών υπάρχει διαφοροποίηση ανάμεσα στους στόχους οικονομικής πολιτικής για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης και για τα υπόλοιπα κράτη. Έτσι λοιπόν οι συστάσεις που αφορούν τα κράτη μέλη της ευρωζώνης δεν εφαρμόζονται στα μη συμμετέχοντα κράτη. Συνεχίζουν δε να εφαρμόζονται κανονικά και για αυτά τα κράτη οι γενικοί προσανατολισμοί που τα αφορούν.

Β) Το άρθρο 126 παρ. 9 και 11, που αφορά τα δεσμευτικά μέτρα διόρθωσης των υπερβολικών ελλειμμάτων. Πρόκειται για τα 'σκληρά' μέτρα που προβλέπει ο μηχανισμός πολυμερούς εποπτείας του άρθρου 126, και συνίστανται στην προειδοποίηση και τη θέση προθεσμίας για συμμόρφωση του Συμβουλίου (παρ. 9) προς το αποκλίνον κράτος μέλος (μόνο της ευρωζώνης) αλλά και στην λήψη απόφασης για κυρώσεις εις βάρος του (παρ. 11). Στην ουσία το βαρύτερο μέτρο που προβλέπεται για τα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση είναι η δημόσια ανακοίνωση (ο 'δημόσιος ψόγος' της παραγράφου 8). Ο δε βασικός κανόνας αποφυγής των υπερβολικών δημοσιονομικών ελλειμμάτων (αρ. 126 παρ. 1 ΣΛΕΕ) αλλά και η διαδικασία εποπτείας των δημοσιονομικών πολιτικών ισχύει και για αυτά τα κράτη (με την προαναφερθείσα εξαίρεση ως προς τα μέτρα των παραγράφων 9 και 11). Μάλιστα το Συμβούλιο είχε λάβει απόφαση²²⁵ σύμφωνα με το άρθρο 126 παρ. 6 ΣΛΕΕ (πρώην αρ. 104 παρ. 6 ΣΕΚ) για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στο Ηνωμένο Βασίλειο²²⁶, ακολουθώντας την αντίστοιχη διαδικασία.

Αναφορικά με την άσκηση της νομισματικής πολιτικής:

Γ) Το άρθρο 127 παρ. 1, 2, 3 και 5: Τα εν λόγω κράτη δεν δεσμεύονται ούτε από τους σκοπούς του ΕΣΚΤ (παρ. 1) ούτε από τα βασικά καθήκοντα του (παρ. 2 και αρ. 3 παρ. 1 Καταστατικού), συνεχίζοντας επομένως να κατέχουν και να διαχειρίζονται ελεύθερα τα συναλλαγματικά τους διαθέσιμα²²⁷. Επιπλέον οι αρμόδιες εποπτικές αρχές των πιστωτικών ιδρυμάτων τους δεν περιλαμβάνονται στην κατηγορία των αρχών τις οποίες οφείλει να

²²⁵ Βλ. την από 24.1.2006 απόφαση του Συμβουλίου για την ύπαρξη υπερβολικού ελλείμματος στο Ηνωμένο Βασίλειο (2006/125/ΕΚ), σύμφωνα με την οποία κρίθηκε ότι το δημοσιονομικό έλλειμμα του Ηνωμένου Βασιλείου για το έτος 2004/05 κυμαινόταν σε ποσοστό 3,2% του ΑΕΠ (υπερβαίνοντας την τιμή αναφοράς του 3% του ΑΕΠ), και ότι σύμφωνα με τις εκτιμήσεις της Επιτροπής κατά το έτος 2006/07 θα ανερχόταν σε ποσοστό 3,1%, δηλαδή πάλι υπερβαίνοντας τον κανόνα του 3%.

²²⁶ Υπενθυμίζεται ότι και το Ηνωμένο Βασίλειο δεσμεύεται να προσπαθεί να αποφεύγει τα υπερβολικά ελλείμματα, σύμφωνα με το άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου 15 (τότε σύμφωνα με το άρθρο 116 παρ. 4 ΣΕΚ), καθώς το άρθρο νυν αρ. 126 παρ. 1 ΣΛΕΕ δεν εφαρμόζεται σε αυτό. Η διαφορά έγκειται στο ότι τα λοιπά κράτη από τότε που ξεκίνησε το τρίτο στάδιο της ΟΝΕ δεν καλούνται πλέον να προσπαθούν απλώς να αποφεύγουν τα υπερβολικά δημοσιονομικά ελλείμματα αλλά υποχρεούνται να τα αποφεύγουν.

²²⁷ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 563.

συνδράμει το ΕΣΚΤ κατά την άσκηση προληπτικής εποπτείας των πιστωτικών ιδρυμάτων και για τη σταθερότητα του χρηματοπιστωτικού συστήματος²²⁸. Παρόλα αυτά και σε αυτά τα κράτη εφαρμόζεται το άρθρο 127 παρ. 6 ΣΛΕΕ και το άρθρο 25 παρ. 2 του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (Πρωτόκολλο 4) που αφορά την ανάθεση από το Συμβούλιο ειδικών καθηκόντων για την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και των λοιπών χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων, με εξαίρεση τις ασφαλιστικές επιχειρήσεις²²⁹. Επιπλέον και σε αυτά τα κράτη, με εξαίρεση το Ηνωμένο Βασίλειο²³⁰, εφαρμόζεται το άρθρο 127 παρ. 4 ΣΛΕΕ, σύμφωνα με το οποίο η αρμόδια εθνική αρχή υποχρεούται να ζητεί τη γνώμη της ΕΚΤ για κάθε σχέδιο νομοθετικής διάταξης που εμπίπτει στο πεδίο αρμοδιότητας της²³¹.

Δ) το άρθρο 128 ΣΛΕΕ που αφορά το ευρώ και την αποκλειστικό εκδοτικό προνόμιο της ΕΚΤ. Τα εν λόγω κράτη διατηρούν τα εθνικά τους νομίσματα και αντιμετωπίζουν το ευρώ ως αλλοδαπό νόμισμα με το συνακόλουθο συναλλαγματικό κίνδυνο.

Ε) το άρθρο 132 ΣΛΕΕ, αναφορικά με τις πράξεις της ΕΚΤ, ήτοι τους κανονισμούς, συστάσεις, γνώμες (εκτός από αυτές που εκδίδει στα πλαίσια του αρ. 127 παρ. 4 ΣΛΕΕ) και τις αποφάσεις της.

Στ) Το άρθρο 133 ΣΛΕΕ που αφορά τα μέτρα για τη χρήση του ευρώ ως ενιαίου νομίσματος

Ζ) Το άρθρο 219 για τις νομισματικές συμφωνίες και άλλα μέτρα συναλλαγματικής πολιτικής που αφορούν το ευρώ. Οι εν λόγω συμφωνίες δεσμεύουν μεν την Ένωση ως σύνολο αλλά όχι τα εν λόγω κράτη κατά παρέκκλιση²³².

Η) Το άρθρο 283 παρ. 2 ΣΛΕΕ που αφορά το διορισμό των μελών της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ. Συνεπώς, οι υπήκοοι των κρατών μελών για τα οποία ισχύει παρέκκλιση δεν μπορούν να διοριστούν μέλη της Εκτελεστικής Επιτροπής της ΕΚΤ²³³.

Θ) Το άρθρο 138 παρ. 1 αναφορικά με τις αποφάσεις που καθορίζουν κοινές θέσεις σχετικά με ζητήματα που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ΟΝΕ στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων. Η ανάγκη ενιαίας εκπροσώπησης σε θέματα νομισματικής πολιτικής – η οποία έχει ανατεθεί κατ' αποκλειστική

²²⁸ Βλ. Χρ. Γκόρτσος, Οι «κοινές διατάξεις» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό Β.1.2. (α)

²²⁹ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 565.

Το άρθρο αυτό εξάλλου αποτέλεσε τη νομική βάση για τη θέσπιση του Κανονισμού 1024/2013 για την ανάθεση ειδικών καθηκόντων στην Ευρωπαϊκή Κεντρική Τράπεζα σχετικά με τις πολιτικές που αφορούν την προληπτική εποπτεία των πιστωτικών ιδρυμάτων και τη δημιουργία του Ενιαίου Μηχανισμού Εποπτείας στον οποίο έχουν συμμετέχουν (δυννητικά) τα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση, σύμφωνα με τους ειδικότερες διατάξεις του εν λόγω Κανονισμού (αιτιολογική σκέψη 42, 85 και άρθρο 7 Κανονισμού 1024/2013).

²³⁰ Βλ. άρθρο 4 του Πρωτοκόλλου αριθ. 15 για ορισμένες διατάξεις που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας, όπου το Η.Β. εξαιρείται από την εφαρμογή των διατάξεων 1 έως 5 του άρθρου 127 ΣΛΕΕ.

²³¹ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 565.

²³² Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 564.

²³³ Βλ. Χρ. Γκόρτσος, Οι «κοινές διατάξεις» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό Β.1.2. (ε)

αρμοδιότητα στην Ένωση για τα κράτη μέλη της ευρωζώνης (αρ. 3 παρ. 1γ ΣΛΕΕ) – απευθύνεται σε αυτά τα κράτη²³⁴ και δεν αφορά καταρχήν τα κράτη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση. Τα τελευταία αυτά κράτη θα δεσμεύονται από τέτοια υποχρέωση ενιαίας εκπροσώπησης μόνο αν και εφόσον εν τέλει ενταχθούν στην ΟΝΕ. Βέβαια όπως προαναφέρθηκε, ενδεχόμενες έντονες και επαναλαμβανόμενες πολιτικές ‘επιθέσεων’ κατά του ευρώ, εντός των κόλπων των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων, ενδεχομένως να συνιστούν παράβαση του καθήκοντος καλόπιστης συνεργασίας δεδομένου ότι - αν μη τι άλλο - υφίσταται η προσδοκία μελλοντικής ένταξης τους στην ευρωζώνη²³⁵

Ι) Το άρθρο 138 παρ. 2 αναφορικά με τα μέτρα για την εξασφάλιση ενιαίας εκπροσώπησης στο πλαίσιο των αρμόδιων διεθνών οικονομικών οργανισμών και διασκέψεων. Τα κράτη μέλη δεν συμμετέχουν στην λήψη τέτοιων μέτρων ούτε και δεσμεύονται από αυτά²³⁶.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το άρθρο 139 παρ. 3 ΣΛΕΕ, σε αυτά τα κράτη καθώς και στις εθνικές κεντρικές τους τράπεζες δεν εφαρμόζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο Κεφάλαιο ΙΧ του Καταστατικού του ΕΣΚΤ και της ΕΚΤ (Πρωτόκολλο 4). Συγκεκριμένα, τα άρθρα του Καταστατικού που δεν εφαρμόζονται εκτίθεται στο άρθρο 42 αυτού, ενώ στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου διακηρύσσεται ότι: *«Οι κεντρικές τράπεζες των κρατών μελών με παρέκκλιση κατά την έννοια του άρθρου 139 της εν λόγω Συνθήκης διατηρούν τις εξουσίες του στον τομέα της νομισματικής πολιτικής σύμφωνα με το εθνικό τους δίκαιο»*.

Τέλος σύμφωνα με το άρθρο 139 παρ. 4 ΣΛΕΕ το δικαίωμα ψήφου των μελών του Συμβουλίου που εκπροσωπούν κράτη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση αναστέλλεται κατά τη θέσπιση, από το Συμβούλιο, των μέτρων που προβλέπονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 139 αλλά και στις περιπτώσεις των άρθρων 121 παρ. 4, 126 παρ. 6,7,8,12 και 13 που αφορούν τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ. Σύμφωνα με τη διατύπωση της εν λόγω διάταξης, συμπεραίνει κανείς ότι οι αντιπρόσωποι των κρατών μελών για τα οποία ισχύει παρέκκλιση αποκλείονται μεν από την ψηφοφορία όμως έχουν δικαίωμα να είναι παρόντες και να διατυπώνουν τη γνώμη τους²³⁷ στις αντίστοιχες συνεδριάσεις.

Εφόσον το άρθρο 127 παρ. 2 ΣΛΕΕ που αναφέρει τα βασικά καθήκοντα του ΕΣΚΤ δεν εφαρμόζεται στα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση, το άρθρο 141 παρ. 2 ΣΛΕΕ αποσαφηνίζει το θεσμικό ρόλο της ΕΚΤ ως προς αυτά. Συγκεκριμένα, η Ευρωπαϊκή

²³⁴ Βλ. Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (Α7-0181/29.4.2011) με τίτλο ‘Η Ε.Ε. ως παγκόσμιος παράγων: ο ρόλος της σε πολυμερείς οργανισμούς’ και ειδικότερα σημείο 25-27 αναφορικά με την ανάγκη ενιαίας εκπροσώπησης στο ΔΝΤ και με προοπτική, μακροπρόθεσμα συνεπούς εκπροσώπησης της ΕΕ ως συνόλου (και όχι μόνο της ευρωζώνης) εντός αυτού.

²³⁵ Με την εξαίρεση βέβαια της Δανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου.

²³⁶ Αυτονόητο ότι δεν εφαρμόζονται ούτε τα άρθρα 136 και 137 τα οποία εντάσσονται στις ειδικές διατάξεις για τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ (βλ. τίτλο Κεφαλαίου 4 στη ΣΛΕΕ).

²³⁷ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ’ άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ. 565.

Κεντρική Τράπεζα ως προς τα εν λόγω κράτη: α) ενισχύει τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών κεντρικών τραπεζών, β) ενισχύει το συντονισμό των νομισματικών πολιτικών των κρατών μελών με στόχο την εξασφάλιση της σταθερότητας των τιμών, γ) παρακολουθεί τη λειτουργία του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών, δ) διεξάγει διαβουλεύσεις για θέματα της αρμοδιότητας των εθνικών κεντρικών τραπεζών που επηρεάζουν τη σταθερότητα των χρηματοπιστωτικών ιδρυμάτων και χρηματαγορών και ε) ασκεί τα παλαιά καθήκοντα του Ευρωπαϊκού Ταμείου Νομισματικής Συνεργασίας, τα οποία είχε αναλάβει προηγουμένως το Ευρωπαϊκό Νομισματικό Ίδρυμα.

Είναι ξεκάθαρο από το σύνολο των διατάξεων που συνιστούν το ειδικό καθεστώς παρέκκλισης, ότι τα κράτη που εντάσσονται σε αυτό δεν δεσμεύονται από την ενιαία νομισματική πολιτική που χαράσσεται από την ΕΚΤ στο πλαίσιο του ΕΣΚΤ, ούτε από τις διεθνείς νομισματικές συμφωνίες που συνάπτει η Ένωση. Παρόλα αυτά η αυτονομία τους κατά την άσκηση της εθνικής νομισματικής πολιτικής τους τελειώνει εκεί που αρχίζει η υποχρέωση τους να την αντιμετωπίσουν ως θέμα κοινού ενδιαφέροντος μαζί με τα θεσμικά όργανα και τα λοιπά κράτη της Ένωσης.

Συγκεκριμένα, σύμφωνα με το άρθρο 142 ΣΛΕΕ (το οποίο εφαρμόζεται αυτονόητα μόνο σε αυτά τα κράτη) «κάθε κράτος μέλος για το οποίο ισχύ παρέκκλιση αντιμετωπίζει τη συναλλαγματική του πολιτική ως πρόβλημα κοινού ενδιαφέροντος. Προς τούτο τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη την πείρα που έχει αποκτηθεί από τη συνεργασία στα πλαίσια του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών.». Στην ουσία η εν λόγω υποχρέωση αποτελεί εξειδίκευση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας και τομεακή έκφανση αυτής η οποία οφείλει να διέπει τις σχέσεις μεταξύ τους και με την Ένωση²³⁸. Η στενή συνεργασία στην άσκηση της νομισματικής πολιτικής των κρατών αυτών μεταξύ τους, με την Ένωση και με τα λοιπά κράτη της ευρωζώνης δεν είναι αυτοσκοπός αλλά έχει ως στόχο την διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της ενιαίας αγοράς²³⁹, η οποία προϋποθέτει σταθερότητα των τιμών μεταξύ των συμμετεχόντων οικονομικών εταίρων, και την ταχύτερη και αποτελεσματικότερη οικονομική σύγκλιση που απαιτείται για την ολοκλήρωση του τρίτου σταδίου της ΟΝΕ, η οποία σύγκλιση αποτελεί νομική υποχρέωση και όχι απλή πολιτική δέσμευση για τα προσωρινώς εξαιρούμενα κράτη μέλη. Από την υποχρέωση αντιμετώπισης της συναλλαγματικής ισοτιμίας ως πρόβλημα κοινού ενδιαφέροντος, του άρθρου 142 ΣΛΕΕ

²³⁸ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 576.

²³⁹ Σύμφωνα με το από 16.6.1997 ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου: «το σταθερό οικονομικό περιβάλλον είναι απαραίτητο για την καλή λειτουργία της ενιαίας αγοράς και για περισσότερες επενδύσεις, οικονομική ανάπτυξη και απασχόληση, και επομένως εξυπηρετεί το συμφέρον όλων των κρατών μελών. Η ενιαία αγορά δεν θα πρέπει να αντιμετωπίσει κινδύνους από σοβαρές αποκλίσεις των συναλλαγματικών ισοτιμιών ή από υπερβολικές διακυμάνσεις των ονομαστικών συναλλαγματικών ισοτιμιών μεταξύ του ευρώ και των λοιπών νομισμάτων της ΕΕ, οι οποίες θα διατάρασσαν τις εμπορικές ροές μεταξύ των κρατών μελών. Επιπλέον, δυνάμει του άρθρου 124 της συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, κάθε κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να αντιμετωπίζει τη συναλλαγματική του πολιτική ως πρόβλημα κοινού ενδιαφέροντος»

(πρώην άρθρο 124 ΣΕΚ), δεσμεύονται επιπλέον τόσο η Δανία όσο και το Ηνωμένο Βασίλειο²⁴⁰. Προς συμμόρφωση των κρατών μελών με την υποχρέωση αυτή, τα τελευταία οφείλουν να παρέχουν πληροφορίες αναφορικά με τον τρόπο άσκησης της συναλλαγματικής τους πολιτικής, να ανταλλάσσουν απόψεις στο πλαίσιο λειτουργίας του Συμβουλίου και να λαμβάνουν υπόψη, κατά την άσκηση της συναλλαγματικής τους πολιτικής, τα δικαιολογημένα ενδιαφέροντα των υπολοίπων αποφεύγοντας την ανταγωνιστική διολίσθηση των νομισμάτων τους, σύμφωνα και με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας.

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο προέβλεψε²⁴¹ τη δημιουργία του μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών ('ΜΣΙ II', στα αγγλικά *Exchange Rate Mechanism II*, 'ERM II'), ως διάδοχο του Ευρωπαϊκού Νομισματικού Συστήματος με σκοπό να επικουρήσει τα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση να ακολουθούν πολιτική νομισματικής σταθερότητας, για τη διασφάλιση νομισματικής πειθαρχίας και την αποφυγή έντονων διακυμάνσεων στις τιμές και στα επίπεδα πληθωρισμού, ενισχύοντας και επιταχύνοντας με αυτό τον τρόπο την οικονομική τους σύγκλιση και συνακόλουθα την ένταξη τους στην ευρωζώνη. Η συμμετοχή στον ΜΣΙ II είναι προαιρετική²⁴² αλλά τα κράτη μέλη ενθαρρύνονται να συμμετάσχουν σε αυτόν²⁴³. Επίκεντρο του εν λόγω μηχανισμού είναι το ευρώ βάσει του οποίου καθορίζεται η κεντρική ισοτιμία των συμμετεχόντων κρατών μελών. προβλέπεται ένα περιθώριο διακύμανσης +/- 15% περί την κεντρική ισοτιμία²⁴⁴, ενώ όταν η ισοτιμία προσεγγίζει τα όρια οι παρεμβάσεις της ΕΚΤ και των συμμετεχουσών εθνικών κεντρικών τραπεζών είναι κατά κανόνα αυτόματες και απεριόριστες²⁴⁵. Επιτρέπεται δε και η πρόβλεψη στενότερων περιθωρίων διακύμανσης κατόπιν αίτησης κάποιου συμμετέχοντος κράτους μέλους.

Τέλος στο άρθρο 143 ΣΛΕΕ προβλέπεται και μια διαδικασία αμοιβαίας συνδρομής για τα κράτη μέλη για τα οποία ισχύει παρέκκλιση όταν αντιμετωπίζουν σοβαρή απειλή δυσχερειών στο ισοζύγιο πληρωμών τους. Η πρόβλεψη αυτή εδράζεται στο γενικότερο πνεύμα αλληλεγγύης που διέπει το ευρωπαϊκό οικοδόμημα και δομείται σε δύο στάδια. Τα κράτη μέλη της ευρωζώνης²⁴⁶ δεν έχουν αυτοτελές ισοζύγιο πληρωμών για αυτό και δεν

²⁴⁰ Χρ. Γκόρτσος, Οι «κοινές διατάξεις» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό Γ.Ι. καθώς και άρθρο 5 του Πρωτοκόλλου 15 για ορισμένες διατάξεις που αφορούν το Ηνωμένο Βασίλειο της Μεγάλης Βρετανίας και Βορείου Ιρλανδίας, σύμφωνα με το οποίο «... το άρθρο 142 ισχύει για το Ηνωμένο Βασίλειο σαν να είχε προβλεφθεί παρέκκλιση.»

²⁴¹ Με το από 16.6.1997 ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου του Άμστερνταμ «για τη θέσπιση ενός μηχανισμού συναλλαγματικών ισοτιμιών στο τρίτο στάδιο της οικονομικής και νομισματικής ένωσης», το οποίο υλοποιήθηκε με την από 16.3.2006 Συμφωνία ανάμεσα στην ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των χωρών εκτός ευρωζώνης.

²⁴² Σήμερα, η Δανία είναι η μόνη χώρα που συμμετέχει στον ΜΣΙ II. Βλ. στην επίσημη ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής: http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/adoption/erm2/index_en.htm

²⁴³ Βλ. αιτιολογική σκέψη 3 της συμφωνίας για τη θέσπιση του ΜΣΙ II, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32006X0325\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex:32006X0325(01))

²⁴⁴ Βλ. Χρ. Γκόρτσος, Οι «κοινές διατάξεις» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό Γ.

²⁴⁵ Οι διαδικασίες λειτουργίας του μηχανισμού καθορίζονται στη από 16.3.2006 Συμφωνία ανάμεσα στην ΕΚΤ και τις εθνικές κεντρικές τράπεζες των χωρών εκτός ευρωζώνης.

²⁴⁶ Για αυτά υπάρχει η πρόβλεψη του άρθρου 122 ΣΛΕΕ.

καταλαμβάνονται από την ρύθμιση²⁴⁷. Στο πρώτο στάδιο η Επιτροπή δρώντας αυτεπάγγελτα εξετάζει την κατάσταση του κράτους καθώς και τα μέτρα που έλαβε ή δύναται να λάβει σύμφωνα με τις διατάξεις των Συνθηκών χρησιμοποιώντας όλα τα μέσα που διαθέτει, υποδεικνύοντας του τα μέτρα που πρέπει να λάβει. Εάν τα μέτρα αποδειχθούν ανεπαρκή, η Επιτροπή σε διαβούλευση με την Οικονομική και Δημοσιονομική Επιτροπή συνιστά στο Συμβούλιο την παροχή αμοιβαίας συνδρομής προς το κράτος που αντιμετωπίζει πρόβλημα (παρ. 1 και 2)²⁴⁸. Σε ένα δεύτερο στάδιο, εφόσον το Συμβούλιο δεν παράσχει την αναγκαία αμοιβαία συνδρομή ή εφόσον η βοήθεια του αποδειχθεί ανεπαρκής, η Επιτροπή επιτρέπει στο κράτος για το οποίο ισχύει παρέκκλιση και αντιμετωπίζει πρόβλημα να λάβει μέτρα διασφάλισης (παρ. 3). Σε αυτή την περίπτωση το Συμβούλιο δύναται να ανακαλεί την παρασχεθείσα από την Επιτροπή άδεια ή να τροποποιεί τους όρους και τις λεπτομέρειες της. Το καθεστώς παρέκκλισης καταργείται όταν και εφόσον ένα από τα κράτη για τα οποία ισχύει η παρέκκλιση επιτύχει την πλήρωση όλων των κριτηρίων σύγκλισης. Συγκεκριμένα σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 140 ΣΛΕΕ, η Επιτροπή και η ΕΚΤ τουλάχιστον κάθε δύο χρόνια υποχρεούνται²⁴⁹ να υποβάλλουν έκθεση στο Συμβούλιο αναφορικά με την πρόοδο των εν λόγω κρατών για την ένταξη τους στο τρίτο στάδιο της ΟΝΕ. Παράλληλα η ίδια διαδικασία μπορεί να ενεργοποιηθεί και κατόπιν αιτήματος του ενδιαφερόμενου κράτους. Οι συνθήκες που εξετάζονται είναι αυτές που αναφέρθηκαν ανωτέρω (κριτήρια σύγκλισης, αρ. 140 ΣΛΕΕ). Το Συμβούλιο μετά από διαβούλευση με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και κατόπιν πρότασης της Επιτροπής αποφασίζει ποιά κράτη πληρούν αυτά τα κριτήρια και αντίστοιχα καταργεί το καθεστώς παρέκκλισης γι' αυτά (αρ. 140 παρ. 2 και 3 ΣΛΕΕ). Δέον να αναφερθεί ότι η απόφαση λαμβάνεται από το Συμβούλιο EcoFin και όχι από το Συμβούλιο σε επίπεδο Αρχηγών κρατών ή κυβερνήσεων (όπως είχε συμβεί για την πρώτη ομάδα²⁵⁰ κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ²⁵¹). Επιπλέον στο άρθρο 144 ΣΛΕΕ προβλέπονται μέτρα διασφάλισης που μπορεί να λάβει από μόνο του το κράτος μέλος για το οποίο ισχύει παρέκκλιση σε περίπτωση αιφνίδιας κρίσεως του ισοζυγίου πληρωμών του και εφόσον δε ληφθεί εγκαίρως απόφαση αμοιβαίας συνδρομής κατά τους όρους του προηγούμενου άρθρου.

²⁴⁷ Χριστιανός Β. (επιμέλεια), Μ. Περάκης σε *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012, σελ 577-8.

²⁴⁸ Βλ. για παράδειγμα την από 12.5.2011 απόφαση του Συμβουλίου για τη χορήγηση προληπτικής μεσοπρόθεσμης χρηματοδοτικής συνδρομής από την ΕΕ στη Ρουμανία (2011/288/ΕΕ) η οποία ελήφθη βάσει του Κανονισμού 332/2002 του Συμβουλίου για τη θέσπιση ενός μηχανισμού μεσοπρόθεσμης οικονομικής στήριξης του ισοζυγίου πληρωμών των κρατών μελών, ο οποίος είχε εκδοθεί επί τη νομική βάση του άρθρου 143 ΣΛΕΕ (πρώην αρ. 119 ΣΕΚ).

²⁴⁹ Για το Ηνωμένο Βασίλειο και τη Δανία η διαδικασία κατάργησης ενεργοποιείται μόνο κατόπιν αντίστοιχου αιτήματος από τα εν λόγω κράτη, σύμφωνα με τους όρους των Πρωτοκόλλων που διέπουν το καθεστώς τους (αρ. 9 Πρωτοκόλλου 15 για Η.Β. και αρ. 2 Πρωτοκόλλου 16 για Δανία).

²⁵⁰ Βλ. απόφαση 98/317/ΕΚ Συμβουλίου.

²⁵¹ Βλ. Χρ. Γκόρτσος, Οι «κοινές διατάξεις» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, υπό Δ, καθώς και Χρ. Γκόρτσος, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014, σελ 75-76

5.6. Διακυβερνητικές Συμφωνίες για την εκπλήρωση των στόχων της ONE και καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

Με αφορμή την πρόσφατη δημοσιονομική κρίση που ξέσπασε σε κάποιες χώρες της ΕΕ, με κεντρικό πρωταγωνιστή την Ελλάδα, υπήρξαν πολλές συζητήσεις σχετικά με τα αίτια αυτής της κρίσης αλλά και τα κατάλληλα μέτρα που όφειλε να υιοθετήσει η Ένωση προκειμένου να αμβλύνει τις αρνητικές της συνέπειες και να αποφύγει παρόμοια δυσάρεστα φαινόμενα στο μέλλον. Το ενδιαφέρον επικεντρώθηκε καταρχήν στην μη αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων δημοσιονομικής πειθαρχίας αλλά και στην έλλειψη ενός αποτελεσματικού μηχανισμού αντιμετώπισης κρίσεων που θα ήταν σε θέση να ενεργοποιηθεί εγκαίρως και να προφυλάξει το ενιαίο νόμισμα από αποτυχημένες οικονομικές πολιτικές των κρατών μελών της ONE. Ενώ υπήρξαν πολλές προτάσεις για την αντιμετώπιση αυτών των ζητημάτων, μεταξύ των οποίων η αναθεώρηση των Συνθηκών ή η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας, εν τέλει τα κράτη μέλη επέλεξαν σε δύο χαρακτηριστικές περιπτώσεις τη στροφή στο διεθνές δίκαιο με την σύναψη διεθνών συμφωνιών²⁵². Η κριτική που τους ασκήθηκε ήταν έντονη και παρούσα μέχρι και σήμερα. Σε κάποιες περιπτώσεις το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να πει τη δική του γνώμη, βάζοντας ένα τέλος στη θεωρητική διαμάχη, ενώ σε κάποιες άλλες δεν έχει ακόμα αποφανθεί. Στη συνέχεια θα αναφερθούμε περιληπτικά σε δύο διακυβερνητικές συμφωνίες και την κριτική που τους ασκήθηκε υπό το πρίσμα της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας.

5.6.1. Η Συνθήκη για τον ΕΜΣ και το αρ. 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ

Το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο με την 2011/199 απόφαση του που εκδόθηκε στις 25.03.2011 αποφάσισε την αναθεώρηση του άρθρου 136 ΣΛΕΕ, προσθέτοντας μία τρίτη παράγραφο²⁵³ σε αυτό, κάνοντας χρήση της απλοποιημένης διαδικασίας τροποποίησης των Συνθηκών της παραγράφου 6 του άρθρου 48 ΣΕΕ. Το μέσο για τη θέσπιση μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας αποφασίστηκε να είναι η υιοθέτηση διεθνούς συνθήκης. Η διακρατική συμφωνία για την ίδρυση του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας (ΕΜΣ) υπεγράφη, μεταξύ των (τότε) κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης με νόμισμα το ευρώ (17 κράτη), στις 2 Φεβρουαρίου του 2012 στις Βρυξέλλες. Η συνθήκη τέθηκε σε ισχύ στις 27

²⁵² Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013, σελ 246-249

²⁵³ Το κείμενο της εν λόγω παραγράφου έχει ως εξής: *‘Τα κράτη μέλη με νόμισμα το ευρώ μπορούν να θεσπίσουν μηχανισμό σταθερότητας, ο οποίος θα ενεργοποιείται εφόσον κρίνεται απαραίτητο, προκειμένου να διασφαλίζεται η σταθερότητα εντός της ζώνης του ευρώ στο σύνολό της. Η παροχή τυχόν απαιτούμενης χρηματοπιστωτικής συνδρομής δυνάμει του μηχανισμού θα υπόκειται σε αυστηρούς όρους’.*

Σεπτεμβρίου του 2012 μετά την επικύρωσή της από τη Γερμανία. Τα μέλη του ΕΜΣ είναι σήμερα τα 19 κράτη μέλη της Ευρωζώνης²⁵⁴.

Στην απόφαση Pringle (C-370/12) προβλήθηκε μία πληθώρα αιτιάσεων που επεδίωκαν να καταδείξουν την αντίθεση της αναθεώρησης του αρ. 136 ΣΛΕΕ δυνάμει της απλοποιημένης διαδικασίας τροποποίησης του αρ. 48 παρ. 6 ΣΕΕ, με το ενωσιακό δίκαιο όσο και την αντίθεση της Συνθήκης για τον ΕΜΣ με αυτό. Συγκεκριμένα προβλήθηκε το επιχείρημα παράβασης της αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης στην άσκηση της ενιαίας νομισματικής πολιτικής για τα κράτη μέλη της ζώνης του ευρώ και το ζήτημα ενδεχόμενης προσβολής της αρμοδιότητας που έχει η Ένωση στον τομέα της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών (μεταξύ των οποίων και η αρμοδιότητα της να χορηγεί ad hoc χρηματοοικονομική συνδρομή σε κράτη μέλη δυνάμει του αρ. 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ). Το Δικαστήριο απάντησε ότι καταρχήν ο σκοπός του άρθρου 136 παρ. 3 ΣΛΕΕ (‘η σταθερότητα της ζώνης του ευρώ στο σύνολο της’) διαφέρει από τον πρωταρχικό σκοπό της ενιαίας νομισματικής πολιτικής που ασκεί η Ένωση κατά αποκλειστική αρμοδιότητα (‘σταθερότητα των τιμών’) και επομένως η θέσπιση ενός μόνιμου μηχανισμού χρηματοδοτικής στήριξης υπάγεται στην έννοια της οικονομικής πολιτικής και όχι σε αυτή της νομισματικής πολιτικής, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι μπορεί να έχει έμμεσες συνέπειες για την τελευταία. Επιπλέον υπενθύμισε ότι στον τομέα της οικονομικής πολιτικής τα κράτη μέλη είναι καταρχήν αρμόδια, ενώ η Ένωση είναι απλώς αρμόδια για τη θέσπιση μέτρων συντονισμού και δεν έχει ειδική αρμοδιότητα για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας, όπως αυτός προβλέπεται στην απόφαση του Συμβουλίου με την οποία προστέθηκε τρίτη παράγραφος στο αρ. 136 ΣΛΕΕ. Είναι ενδιαφέρουσα η αναφορά που έκανε το Δικαστήριο στο άρθρο 352 ΣΛΕΕ. Συγκεκριμένα υπενθύμισε ότι η Ένωση θα μπορούσε να θεσπίσει τέτοιο μηχανισμό χρησιμοποιώντας το αρ. 352 ΣΛΕΕ ως νομική βάση, χωρίς όμως να υποχρεούται να καταφύγει σε αυτή τη λύση. Επικαλέστηκε δε και το σκεπτικό που είχε αναπτύξει επί της απόφασης ERTA, σύμφωνα με το οποίο²⁵⁵:

Μολονότι το άρθρο 235 επιτρέπει στο Συμβούλιο να θεσπίζει «τις κατάλληλες διατάξεις» και στον τομέα των εξωτερικών σχέσεων, το άρθρο αυτό δεν επιβάλλει καμία υποχρέωση, αλλά παραχωρεί στο Συμβούλιο ευχέρεια, η μη άσκηση της οποίας δεν μπορεί να επηρεάσει το κύρος της αποφάσεως.

Καταλήγει επομένως το Δικαστήριο, ότι τα κράτη μέλη είχαν αρμοδιότητα να συνάψουν διεθνή συμφωνία για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας, σεβόμενα πάντα τις διατάξεις των Συνθηκών. Το συμπέρασμα αυτό είναι πολύ σημαντικό γιατί επί της ουσίας το Δικαστήριο επικύρωσε την επιλογή των κρατών της ευρωζώνης να καταφύγουν στη σύναψη διεθνούς συμφωνίας.

²⁵⁴ Η Λετονία, κατόπιν της ένταξης της στην ευρωζώνη έγινε το 18^ο μέλος του ΕΜΣ στις 13.3.2014. Η Λιθουανία κατόπιν της ένταξης της στην ευρωζώνη έγινε το 19^ο μέλος του ΕΜΣ στις 3.2.2015. (<http://www.esm.europa.eu/about/governance/index.htm>)

²⁵⁵ Απόφαση C-22/70 (σκέψη 95)

Ένα άλλο ενδιαφέρον ζήτημα που εξετάστηκε από το Δικαστήριο επ' αφορμής της εν λόγω απόφασης, ήταν το κατά πόσο η Ένωση έχει θεμελιώσει αποκλειστική αρμοδιότητα για τη θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας δυνάμει του αρ. 3 παρ. 2 ΣΛΕΕ. Όμως το Δικαστήριο υπενθυμίζοντας το προηγούμενο συμπέρασμά του ότι ουδεμία διάταξη των Συνθηκών αναθέτει στην Ένωση ειδική αρμοδιότητα για τη θέσπιση μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας, διακήρυξε για άλλη μια φορά την δυνατότητα των κρατών μελών να συνάψουν διεθνή συμφωνία για το σκοπό αυτό. Το συμπέρασμα αυτό έχει αξία γιατί πρωτίστως επιβεβαίωσε την ακαταλληλότητα του αρ. 122 παρ. 2 ΣΛΕΕ ως νομική βάση για τη θέσπιση ενός μηχανισμού σταθερότητας αλλά και επειδή κατέδειξε το 'κενό' που υπήρχε για τη διαχείριση τυχόν δημοσιονομικών κρίσεων εντός της ΟΝΕ. Βέβαια κατά κυριολεξία δεν υφίστατο τέτοιο κενό, καθώς το ίδιο το Δικαστήριο είχε αναγνωρίσει ότι η Ένωση θα μπορούσε (αλλά σίγουρα δεν υποχρεούνταν!) να καταφύγει στο αρ. 352 ΣΛΕΕ.

Το άρθρο 4 παρ. 3 ΣΛΕΕ ήταν παρόν σε όλα τα ειδικότερα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε το Δικαστήριο στην εν λόγω απόφαση, όπως προκύπτει και από το σκεπτικό του²⁵⁶:

Συγκεκριμένα, από τις σκέψεις 93 έως 98²⁵⁷ και 108 έως 147²⁵⁸ της παρούσας αποφάσεως προκύπτει ότι η θέσπιση μηχανισμού σταθερότητας, όπως ο ΕΜΣ, δεν θίγει τις διατάξεις της Συνθήκης ΛΕΕ σχετικά με την οικονομική και νομισματική πολιτική. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τις σκέψεις 111 έως 113 της παρούσας αποφάσεως, η Συνθήκη ΕΜΣ περιέχει διατάξεις οι οποίες διασφαλίζουν την εκ μέρους του ΕΜΣ τήρηση του δικαίου της Ένωσης κατά την εκπλήρωση της αποστολής του.

Επομένως, δεν αντιβαίνει προς το άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ η σύναψη μεταξύ των κρατών μελών με νόμισμα το ευρώ συμφωνίας όπως η Συνθήκη ΕΜΣ και η επικύρωση της από αυτά.

5.6.2. Η Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ΟΝΕ και το καθήκον καλόπιστης συνεργασίας

Με αφορμή τις αδυναμίες του συστήματος αποτελεσματικής εποπτείας των κρατών μελών της ζώνης του ευρώ, σε θέματα οικονομικής διακυβέρνησης και ειδικότερα αναφορικά με τις δημοσιονομικές πολιτικές που αυτά ασκούσαν, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν μια δέσμη μέτρων (τη λεγόμενη 'εξάδα μέτρων', στα αγγλικά: six pack) για την αναθεώρηση του Συμφώνου Σταθερότητας και Ανάπτυξης²⁵⁹.

Πέραν αυτών των νομοθετικών πρωτοβουλιών, κατέστη σαφές ότι ήταν αναγκαία η υιοθέτηση δραστηκότερων μέτρων για την αντιμετώπιση της θεσμικής κρίσης που είχε

²⁵⁶ Βλ. σκέψεις 148 έως 152 της απόφασης C-370/12.

²⁵⁷ Οι σκέψεις αυτές αφορούσαν τις αιτιάσεις παράβασης των άρθρων 3 παρ. 1 γ ΣΛΕΕ και 127 ΣΛΕΕ.

²⁵⁸ Οι σκέψεις αυτές αφορούσαν τις αιτιάσεις παράβασης των άρθρων 2 παρ. 3 ΣΛΕΕ, 119-121 ΣΛΕΕ, 126 ΣΛΕΕ, 122 ΣΛΕΕ, 123 ΣΛΕΕ και 125 ΣΛΕΕ.

²⁵⁹ Πρόκειται για 5 Κανονισμούς και 1 Οδηγία. Ειδικότερα: Κανονισμός 1175/2011 που τροποποιεί Κανονισμό 1466/1997, Κανονισμός 1177/2011 που τροποποιεί Κανονισμό 1467/1997, Κανονισμός 1173/2011, Κανονισμός 1174/2011, Κανονισμός 1176/2011 και Οδηγία 2011/85/ΕΕ. Τα εν λόγω νομοθετικά μέτρα συγκροτούν το ενισχυμένο Σύμφωνο Σταθερότητας και Ανάπτυξης. Βλ και Paul Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, 37 E.L.Rev. (2012), pg 232.

δημιουργηθεί και την ενίσχυση της οικονομικής διακυβέρνησης στην ONE. Στις προτάσεις που ακούστηκαν συγκαταλέγονταν : α) τροποποίηση των Συνθηκών, β) καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας, και γ) υιοθέτηση μιας διεθνούς συνθήκης²⁶⁰. Η Συνθήκη για τη σταθερότητα, το συντονισμό και τη διακυβέρνηση στην ONE (εφεξής: ΣΣΣΔ), δηλαδή η διακυβερνητική συμφωνία που υπογράφηκε το Μάρτιο του 2012, μεταξύ των 25 κρατών μελών της ΕΕ, με εξαίρεση την Τσεχία και το Ηνωμένο Βασίλειο²⁶¹, ήταν η λύση που τελικά επιλέχθηκε²⁶². Η κριτική που ασκήθηκε στα κράτη μέλη από διάφορους θεωρητικούς για την επιλογή αυτής της λύσης ήταν έντονη και μεταξύ των επιχειρημάτων που επιστρατεύτηκαν συναντάμε και την ενδεχόμενη αντίθεση μιας τέτοιας διεθνούς συνθήκης με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας²⁶³.

Η ΣΣΣΔ διακηρύσσει ότι αντικείμενο και σκοπός των συμβαλλομένων μερών είναι 'να ενισχύσουν τον οικονομικό πυλώνα της οικονομικής και νομισματικής ένωσης, θεσπίζοντας ένα σύνολο κανόνων που αποβλέπει στην προώθηση της δημοσιονομικής πειθαρχίας μέσω ενός δημοσιονομικού συμφώνου, στην ενίσχυση του συντονισμού των οικονομικών πολιτικών τους και στη βελτίωση της διακυβέρνησης της ζώνης του ευρώ, υποστηρίζοντας με αυτόν τον τρόπο την υλοποίηση των στόχων της Ευρωπαϊκής Ένωσης για βιώσιμη ανάπτυξη, απασχόληση, ανταγωνιστικότητα και κοινωνική συνοχή'²⁶⁴. Στην ουσία λοιπόν πρόκειται για μια διεθνή συνθήκη που σκοπό έχει να επιτύχει αποτελεσματικά τους στόχους της ONE. Επιπλέον, τα συμβαλλόμενα κράτη προβλέπουν στο κείμενο της ΣΣΣΔ (αρ. 16) ότι:

Εντός πέντε ετών, κατ' ανώτατο όριο, από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας συνθήκης, βάσει εκτίμησης της κτηθείσας κατά την εφαρμογή της εμπειρίας, λαμβάνονται τα αναγκαία μέτρα, σύμφωνα με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με στόχο την ενσωμάτωση των ουσιαστικών διατάξεων της παρούσας συνθήκης στο νομικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παρόλο δηλαδή που δεν επιτεύχθηκε η τροποποίηση των Συνθηκών και τα συμβαλλόμενα κράτη κατέφυγαν στα παραδοσιακά μέσα του διεθνούς δικαίου, δεσμεύτηκαν παρά ταύτα να

²⁶⁰ Βλ. Giuseppe Martinico and Carlo Maria Cantone, *The New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union': Asymmetry or Dis-integration?*, (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt10-2012_martinico-cantore_emu) (τίτλος 2: 'what should the EU do to Address the Eurozone Crisis?')

²⁶¹ Η Τσεχική Δημοκρατία εν τέλει ενέκρινε και κύρωσε τη Συνθήκη το 2014. Η Κροατία από την άλλη δεν υπέγραψε τη Συνθήκη ούτε πριν ούτε μετά την ένταξη της στην ΕΕ την 1^η Ιουλίου 2013. (http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/el/displayFtu.html?ftuId=FTU_4.2.1.html). Μόνο οι χώρες που έχουν επικυρώσει το Δημοσιονομικό Σύμφωνο μπορούν να λάβουν χρηματοδότηση από τον ΕΜΣ. Βλ. έκθεση Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/afco/dv/2012-10-08_pe462455_/2012-10-08_pe462455_en.pdf (σελ 7)

²⁶² Η τροποποίηση των Συνθηκών εμποδίστηκε από το Ηνωμένο Βασίλειο και η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας δεν προτιμήθηκε ως λύση, παρόλο που οι Συνθήκες παρέχουν ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο (αρ. 20 ΣΕΕ και 326-334 ΣΛΕΕ) που θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί σε αυτή την περίπτωση, δεδομένου άλλωστε ότι δεν υπήρχε ομοφωνία μεταξύ των κρατών μελών σχετικά με τις επιδιωκόμενες αλλαγές.

²⁶³ Βλ. Giuseppe Martinico and Carlo Maria Cantone, *The New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union': Asymmetry or Dis-integration?*, (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt10-2012_martinico-cantore_emu) (τίτλος 4: 'The New Treaty: Asymmetry or Disintegration?')

²⁶⁴ Αρ. 1 ΣΣΣΔ.

ενσωματώσουν τις διατάξεις της ΣΣΣΔ σε μελλοντική – εντός 5 ετών – τροποποίηση των Ευρωπαϊκών Συνθηκών.

Μεγαλύτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει το αρ. 2 παρ. 1 της εν λόγω Συνθήκης, σύμφωνα με το οποίο:

1. Η παρούσα συνθήκη εφαρμόζεται και ερμηνεύεται από τα συμβαλλόμενα μέρη σύμφωνα με τις Συνθήκες που αποτελούν το θεμέλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως το άρθρο 4 παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, και με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των κανόνων διαδικασίας οσάκις απαιτείται η θέσπιση πράξεων παράγωγου δικαίου.

Επιχειρείται από τα συμβαλλόμενα κράτη η μεταφορά στη ΣΣΣΔ των εργαλείων εφαρμογής και ερμηνείας που έχουν αναπτυχθεί εντός της ΕΕ, ιδίως με τη βοήθεια της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ. Είναι βέβαια λίγο δύσκολο αυτό το εγχείρημα αν αναλογιστεί κανείς ότι η αρχή του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ δεν αποτελεί μια απλή μεταφορά της αρχής του διεθνούς δικαίου ‘*pacta sunt servanda*’²⁶⁵ αλλά έχει εκλάβει διαφορετική μορφή κατόπιν της νομολογιακής επεξεργασίας που έχει υποστεί και δεδομένης της σημαντικής λειτουργίας της εντός του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Ας μην ξεχνάμε ότι η ΕΕ έχει θεωρηθεί από το Δικαστήριο μια ιδιόζουσα έννομη τάξη εντός της οποίας η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας επιτελεί έργο ‘*συνταγματοποίησης*’. Επιπλέον, οι κανόνες του παράγωγου δικαίου της ΕΕ, ερμηνεύονται και εφαρμόζονται σύμφωνα με τις Συνθήκες και εντός της ευρωπαϊκής έννομης τάξης, και δεν είναι ξεκάθαρο πως είναι δυνατόν να λειτουργήσουν ως δευτερεύον μέσο παράγωγου δικαίου στο πλαίσιο μιας διεθνούς συνθήκης (όπως η ΣΣΣΔ). Αναρωτιέται κανείς πως γίνεται τα συμβαλλόμενα κράτη να επιδιώκουν τη χρήση των ‘εργαλείων’ της ΕΕ εφόσον εξ’ αρχής αποφάσισαν να δράσουν εκτός αυτής, συνάπτοντας μια διεθνή συνθήκη και αποκλείοντας άλλες ‘ευρωπαϊκές επιλογές’ όπως η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας.

Στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου²⁶⁶ διακηρύσσεται η συμφωνία της ΣΣΣΔ με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες και ο σεβασμός των αρμοδιοτήτων της Ένωσης, απαραίτητα προαπαιτούμενα που οφείλει να χαρακτηρίζει κάθε διεθνή δράση των κρατών μελών της ΕΕ, από άποψη ευρωπαϊκού δικαίου, και ειδικότερα σύμφωνα με το καθήκον της καλόπιστης συνεργασίας.

Η ΣΣΣΔ προβλέπει την υποχρέωση των συμβαλλόμενων μελών να έχουν ισοσκελισμένη ή πλεονασματική δημοσιονομική θέση (αρ. 3 παρ. 1^α) με καθορισμό του κατώτερου ορίου για το διαρθρωτικό έλλειμμα στο 0,5% του ακαθάριστου εγχώριου προϊόντος σε τιμές αγοράς (αρ. 3 παρ. 1 β). Επιπλέον η Συνθήκη προβλέπει την αυτόματη ενεργοποίηση ενός

²⁶⁵ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 41-43 και 46.

²⁶⁶ Η παρούσα συνθήκη εφαρμόζεται στο μέτρο που είναι συμβατή με τις Συνθήκες που αποτελούν το θεμέλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Δεν θίγει τις αρμοδιότητες της Ένωσης να ενεργεί στον τομέα της οικονομικής ένωσης.

διαρθρωτικού μηχανισμού σε περίπτωση που σημειώνονται αποκλίσεις από τους κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας (αρ. 3 παρ. 1⁶). Ο μηχανισμός περιλαμβάνει την υποχρέωση του συγκεκριμένου συμβαλλόμενου μέρους να εφαρμόσει μέτρα για τη διόρθωση των αποκλίσεων εντός ορισμένης προθεσμίας. Παράλληλα σε πολλά σημεία γίνεται ευθεία παραπομπή στις διατάξεις των Συνθηκών σχετικά με την οικονομική πολιτική και το σύστημα εποπτείας ενώ ανατίθενται και αρμοδιότητες στην ίδια την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (αρ. 4, 5, 6 και 8).

Η συμφωνία της εν λόγω συνθήκης με τις Ευρωπαϊκές Συνθήκες αμφισβητήθηκε από διάφορους θεωρητικούς, υπό το πρίσμα του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ αλλά και του αρ. 351 ΣΛΕΕ, λαμβάνοντας ειδικά υπόψη τον ίδιο το σκοπό της ΣΣΣΔ αλλά και των εναλλακτικών μέσων υλοποίησης που παρείχαν οι ίδιες οι Ευρωπαϊκές Συνθήκες. Συγκεκριμένα δεδομένου ότι τα συμβαλλόμενα κράτη μπορούσαν να καταφύγουν σε καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας – εντός του ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου και δεδομένου ότι δεν υπήρχε η αναγκαία πολιτική συναίνεση για αναθεώρηση των Συνθηκών – αναρωτιέται κανείς γιατί εν τέλει επιλέχθηκε η υιοθέτηση μιας διεθνούς συνθήκης που κινείται αποκλειστικά στο χώρο του διεθνούς δικαίου²⁶⁷. Εξάλλου η οικονομική πολιτική και οι κανόνες δημοσιονομικής πειθαρχίας δεν εμπίπτουν σε τομέα αποκλειστικής αρμοδιότητας της Ένωσης και επομένως ήταν επιτρεπτή η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας. Εξάλλου στο άρθρο 327 ΣΛΕΕ ορίζεται ότι:

Οι ενισχυμένες συνεργασίες σέβονται τις αρμοδιότητες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των κρατών μελών που δεν συμμετέχουν σε αυτές. Τα μη συμμετέχοντα κράτη δεν παρεμποδίζουν την εφαρμογή των ενισχυμένων συνεργασιών από τα κράτη μέλη που συμμετέχουν σε αυτές.

Θα μπορούσαμε να πούμε ότι το εν λόγω άρθρο αποτελεί εξειδίκευση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, καθώς επιβάλλει την καλόπιστη συνύπαρξη των κρατών μελών που συμμετέχουν με αυτά που δε συμμετέχουν σε ένα καθεστώς ενισχυμένης συνεργασίας. Η δικαιολογητική βάση πίσω από την απαγόρευση του β' εδαφίου περί μη παρεμπόδισης της εφαρμογής των ενισχυμένων συνεργασιών από τα μη συμμετέχοντα κράτη, παρόλο που αφορούν πράξεις που δεν τους δεσμεύουν νομικά (αρ. 20 παρ. 4 ΣΕΕ) εδράζεται στο αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ και στην προστασία της ομαλής λειτουργίας και της επίτευξης των στόχων της Ένωσης. Εξάλλου στο πλαίσιο αυτό, τα μη συμμετέχοντα κράτη μπορούν να παίζουν κάποιο ρόλο διαμέσου της Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (αρ. 328 παρ 1 ΣΛΕΕ). Επιπλέον μπορούν να συμμετέχουν στις συναντήσεις του Συμβουλίου που αφορούν την ενισχυμένη συνεργασία και έτσι να λαμβάνουν την κατάλληλη πληροφόρηση (αρ. 20 παρ. 3 ΣΕΕ). Τέλος οι ενισχυμένες συνεργασίες είναι ανοιχτές σε όλα τα κράτη μέλη που δεν συμμετέχουν (αρ. 20 παρ. 2 ΣΕΕ) και μάλιστα η συμμετοχή αυτών είναι κάτι που επιδιώκεται

²⁶⁷ Paul Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, 37 E.L.Rev. (2012), pg 238-9.

από όλα τα κράτη μέλη και την Επιτροπή. Οι αρχές της διαφάνειας, του ελέγχου αλλά και της ελεύθερης πρόσβασης που χαρακτηρίζουν τα καθεστώτα ενισχυμένης συνεργασίας είναι εχέγγυα δεν συναντώνται στο χώρο του διεθνούς δικαίου²⁶⁸.

Από την άλλη, η ΣΣΣΔ έχει μια βασική καινοτομία αφού καθιερώνει μερική δικαιοδοσία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ η ίδια η ΣΛΕΕ την έχει αποκλείσει (αρ. 126 παρ. 10). Τα συμβαλλόμενα μέρη θέλησαν να διασφαλίσουν κάποιο δικαστικό έλεγχο αναφορικά με την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων που καθιερώνει η Συνθήκη. Επέλεξαν το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως αρμόδιο για την επίλυση των εν λόγω διαφορών, στηριζόμενα στη δυνατότητα που τους παρέχει το αρ. 273 ΣΛΕΕ (και αφορά τη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου δυνάμει συμβάσεως διαιτησίας για διαφορές συναφείς με το αντικείμενο των Συνθηκών). Περιορίσαν όμως το αντικείμενο δικαιοδοσίας του Δικαστηρίου μόνο σε περιπτώσεις παράβασης του διορθωτικού μηχανισμού που προβλέπεται στο αρ. 3 παρ. 2 της Συνθήκης (και όχι σε όλες τις ουσιαστικές της διατάξεις), γεγονός που αφήνει τη δικαστική του κρίση κατά κάποιο τρόπο ‘ελλιπή’, μεταξύ δράσης και αδράνειας. Προκειμένου να αποφύγουν το σκόπελο του αποκλεισμού των προσφυγών του αρ. 258 και 259 ΣΛΕΕ που προβλέπεται στο αρ. 126 παρ. 10 ΣΛΕΕ σχετικά με το σύστημα εποπτείας των δημοσιονομικών ελλειμμάτων, προέβλεψαν τη δυνατότητα ενός συμβαλλόμενου κράτους να καταφεύγει απευθείας στο Δικαστήριο σε περιπτώσεις μη τήρησης του διορθωτικού μηχανισμού (του αρ. 3 παρ. 3 ΣΣΣΔ).

Παράλληλα όμως προσέδωσαν και έναν ιδιάζοντα ρόλο στην Επιτροπή που είναι αμφίβολης νομιμότητας²⁶⁹: συγκεκριμένα η Επιτροπή παρακολουθεί την συμμόρφωση κάθε συμβαλλόμενου κράτους αναφορικά με την τήρηση του ανωτέρω αναφερόμενου διορθωτικού μηχανισμού. Εφόσον διαπιστώσει τη μη συμμόρφωση του εν λόγω κράτους, υποβάλλει μια σχετική έκθεση και στη συνέχεια ένα ή περισσότερα συμβαλλόμενα μέρη προσφεύγουν στο Δικαστήριο (αρ. 8 παρ 1). Έτσι όπως είναι διατυπωμένο το άρθρο 8, δίνεται η εντύπωση, ότι τα προσφεύγοντα συμβαλλόμενα κράτη υποχρεούνται να προσφύγουν στο Δικαστήριο, κατόπιν υποβολής της συναφούς έκθεσης μη συμμόρφωσης από μέρους της Επιτροπής. Μοιάζει σαν να αναγνωρίζεται λοιπόν στην Επιτροπή η δυνατότητα προσφυγής του αρ. 258 ΣΛΕΕ, γεγονός όμως που ουδόλως υποστηρίζεται από το αρ. 273 ΣΛΕΕ, καθώς η ρήτρα διαιτησίας του εν λόγω άρθρου αφορά μόνο διαφορές που υποβάλλονται από κράτη μέλη

²⁶⁸ Giuseppe Martinico and Carlo Maria Cantone, *The New ‘Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union’: Asymmetry or Dis-integration?*, (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/riecano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt10-2012_martinico-cantore_emu), (τίτλος 5: ‘The Mass Use of Enhanced Cooperation in the TSCG’ & τίτλος 6: ‘The Pros and Cons of Enhanced Cooperation and the Difficult Balance between Asymmetry and Unity’).

²⁶⁹ Βλ. Lucas Oberndorfer, *The Fiscal Compact Bypasses Democracy and the Rule of Law*, (<https://www.tni.org/en/article/the-fiscal-compact-bypasses-democracy-and-the-rule-of-law>).

(και όχι διαφορές στις οποίες κατά κυριολεξία προσφεύγουσα είναι η ίδια Ευρωπαϊκή Επιτροπή κρυμμένη πίσω από την τυπική προσφυγή ενός κράτους μέλους)²⁷⁰.

Όπως ακριβώς είχε συμβεί με τη Συνθήκη ΕΜΣ, έτσι και εδώ, εγείρονται πολλές αντιρρήσεις αναφορικά με την επιλογή διεθνών συνθηκών για την υλοποίηση καθαρά ευρωπαϊκών στόχων. Παρόλο που σε κάποιες περιπτώσεις οι Συνθήκες παρείχαν τις κατάλληλες νομικές βάσεις και το απαραίτητο θεσμικό πλαίσιο για την αποτελεσματικότερη πραγμάτωση των στόχων της Ένωσης, η δυσπιστία στους ευρωπαϊκούς θεσμούς υπερίσχυσε και επιλέχθηκαν άλλα μέσα υλοποίησης αυτών των στόχων. Αυτή όμως η δυσπιστία εγείρει αμφιβολίες σχετικά με την τήρηση της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας, και ειδικότερα αναφορικά με την υποχρέωση που έχει τόσο η ίδια η Ένωση όσο και τα κράτη μέλη να επιδιώκουν αμοιβαία συνεργασία και αμοιβαίο σεβασμό. Το Δικαστήριο στην περίπτωση της Συνθήκης ΕΜΣ είχε τη δυνατότητα να αξιολογήσει αυτά τα επιχειρήματα και κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η λύση της διεθνούς συνθήκης για τη θέσπιση μόνιμου μηχανισμού χρηματοδότησης είναι μια αποδεκτή λύση και δεν αντιβαίνει στο αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ²⁷¹. Ακόμα δεν έχει βρεθεί αντιμετώπιση με αντιρρήσεις που αφορούν τη ΣΣΣΔ, και δεν μπορούμε να προβλέψουμε τα συμπεράσματα που ενδέχεται να υιοθετήσει αναφορικά με αυτή τη Συνθήκη.

Ίσως η δράση εκτός του ευρωπαϊκού οικοδομήματος, με τη χρήση μέσων του διεθνούς δικαίου (όπως η σύναψη διακυβερνητικών συμφωνιών) δεν είναι *per se* απαγορευμένη με βάση την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας, καθότι δεν υφίσταται ένα αυτούσιο 'συμφέρον' της Ένωσης να χρησιμοποιούνται αποκλειστικά τα εργαλεία που οι ίδιες οι Συνθήκες έχουν προβλέψει για την αποτελεσματική επίτευξη των στόχων της. Το ζητούμενο εξάλλου είναι η αποτελεσματική επίτευξη αυτών. Όμως όταν τα εργαλεία του διεθνούς δικαίου χρησιμοποιούνται με σκοπό να καταστρατηγηθούν²⁷² οι διατάξεις ενός καλά δομημένου ευρωπαϊκού θεσμικού πλαισίου (όπως είναι αυτό για τις ενισχυμένες συνεργασίες ή αναφορικά με τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθείται για την αναθεώρηση των

²⁷⁰ Paul Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, 37 E.L.Rev. (2012), pg 245-6.

²⁷¹ Ειδικά σε σχέση με το επιχείρημα καταστράτηγησης των διατάξεων της ενισχυμένης συνεργασίας, το Δικαστήριο υποστήριξε ότι δεν υφίσταται κάποια παράβαση γιατί η ίδια η Ένωση δεν είχε ειδική αρμοδιότητα θέσπισης μόνιμου μηχανισμού σταθερότητας (όπως αυτός που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη για τον ΕΜΣ) και έτσι δεν ήταν καν δυνατή η καθιέρωση ενισχυμένης συνεργασίας, αφού αυτή προϋποθέτει την ύπαρξη ενωσιακής αρμοδιότητας στον τομέα για τον οποίο αυτή καθιερώνεται. Βλ. απόφαση C-370/12 (σκέψεις 166-169).

²⁷² Περίπτωση καταστράτηγησης υπάρχει όταν καταρχήν χρησιμοποιούνται νόμιμα μέσα αλλά για την επίτευξη αποτελεσμάτων που αντιβαίνουν στους σκοπούς του νόμου. Βλ. απόφαση C-85/85 (υπόθεση Επιτροπής κατά Βελγίου) όπου το Δικαστήριο διέγνωσε παράβαση του πρώην άρθρου 5 ΣΕΟΚ αναφορικά με την απαγόρευση υιοθέτησης μέτρων, από τα κράτη μέλη, που αντιβαίνουν στις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Τα κρινόμενα, στη συγκεκριμένη υπόθεση, μέτρα κρίθηκαν ως αντίθετα στο πρώην αρ. 5 ΣΕΟΚ γιατί εμμέσως ανάγκαζαν το προσωπικό των Κοινοτήτων να προβαίνουν σε πράξεις (εγγραφή στα μητρώα κατοίκων του Βελγίου) για τις οποίες είχαν δικαίωμα απαλλαγής βάσει του κοινοτικού δικαίου. Κρίθηκαν λοιπόν εκ του αποτελέσματος παράνομα, λόγω του έμμεσου εξαναγκασμού που προκάλεσαν, αλλά και εκ της προθέσεως καταστράτηγησης που αυτά ενείχαν.

Συνθηκών), τότε ίσως να υπάρχουν επιχειρήματα που μπορούν να υποστηρίξουν την παραβίαση του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ²⁷³.

²⁷³ Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014, σελ. 294-296.

Επίλογος

Η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας είναι μια θεμελιώδης αρχή του ευρωπαϊκού δικαίου και διέπει όλο το φάσμα του ευρωπαϊκού οικοδομήματος. Δεσμεύει τόσο τα κράτη μέλη όσο και τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και έχει ως πρωταρχικό σκοπό τη διαφύλαξη και την αποτελεσματική επίτευξη των επαρκώς εξειδικευμένων και εκπεφρασμένων συμφερόντων της Ένωσης. Αποτέλεσε πολλές φορές τη νομική βάση για την εξαγωγή ειδικών διαδικαστικών και ουσιαστικών υποχρεώσεων, καθιστώντας σαφές ότι δεν επρόκειτο απλώς για μια διακήρυξη πολιτικών δεσμεύσεων συνεργασίας άνευ νομικής δεσμευτικότητας. Το εγχείρημα της ένωσης 28 ανεξάρτητων και κυρίαρχων κρατών κάτω από την ομπρέλα μίας ενιαίας έννομης τάξης, χωρίς την επίτευξη πλήρους πολιτικής ενοποίησης (με τη δημιουργία μιας ομοσπονδίας κρατών) αλλά με την παράλληλη απεμπόληση πολλών κυριαρχικών τους αρμοδιοτήτων προς τον σκοπό επίτευξης κοινών ευρωπαϊκών στόχων, προκάλεσε πολλά νομικά ζητήματα που η αρχή της καλόπιστης συνεργασίας κλήθηκε να επιλύσει. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης χρησιμοποιώντας ως θεμέλιο αυτή τη διάταξη (του αρ. 4 παρ. 3 ΣΕΕ, πρώην άρθρο 5 ΣΕΟΚ και πρώην άρθρο 10ΣΕΚ) διέπλασε μια επαναστατική νομολογία καθιστώντας την Ένωση ένα ιδιάζον εγχείρημα στον διεθνές προσκήνιο που διέφερε κατά πολύ από τις παραδοσιακές ενώσεις του δημοσίου διεθνούς δικαίου. Της προσέδωσε μια δυναμικότητα προς τα εμπρός, με τη διαδικασία της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης να εξελίσσεται διαρκώς. Σήμερα που η εμπιστοσύνη στους ευρωπαϊκούς θεσμούς τίθεται υπό αμφισβήτηση και η ειλικρινής συνεργασία είναι κάθε άλλο παρά δεδομένη, η αρχή αυτή έρχεται πάλι στο προσκήνιο και είναι πιο επίκαιρη από ποτέ. Μέλλεται να φανεί αν τελικά θα υπερισχύσει ο σύγχρονος ευρωπαϊκός σκεπτικισμός ή το πνεύμα συνεργασίας και αλληλεγγύης που η αρχή αυτή προϋποθέτει και που οραματίστηκαν οι ιδρυτές της Ένωσης.

Πηγές

1) Βιβλιογραφία

- Klamert Markus, *The Principle of Loyalty in EU Law*, Oxford University Press, 2014
- Σκουρής Β., *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003
- Χριστιανός Β. (επιμέλεια), *Συνθήκη ΕΕ & ΣΛΕΕ - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Νομική Βιβλιοθήκη 2012
- Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2013
- Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2011
- Dashwood Alan, Dougan Michael, Rodger Barry, Spaventa Eleanor, Wyatt Derrick , *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011
- Whish Richard & Bailey David, *Competition Law*, Seventh Edition, Oxford University Press
- Craig Paul & Grainne de Burca, *EU Law Text, Cases, and Materials 6/e*, Oxford University Press
- Περάκης Εμμανουήλ, *Τα Δικαιοδοτικά Όρια του ΔΕΚ υπό Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση*, Νομική Βιβλιοθήκη 2009
- G. Mankiw, M. Taylor, *Αρχές Οικονομικής Θεωρίας με Αναφορές στις Ευρωπαϊκές Οικονομίες, Μικροοικονομική και Μακροοικονομική*, Μετάφραση Α. Σακκά, Επιμέλεια Θ. Λιανός, Εκδόσεις Gutenberg 2011
- P. De Grauwe, *Τα Οικονομικά της Νομισματικής Ένωσης*, Μετάφραση Α. Σοκοδήμος, Επιμέλεια Θ. Πελαγίσης, Γ. Χορταρέας, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2001
- Γ. Αργείτης, Α. Κορατζάνης, *Οικονομική Πολιτική Σταθεροποίησης και Αστάθεια στην ΟΝΕ*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2011
- Ν. Μούσης, *Ευρωπαϊκή Ένωση Δίκαιο – Οικονομία – Πολιτική*, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα 2005
- Χρ. Γκόρτσος, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής & Νομισματικής Ένωσης*, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2014

2) Αρθρογραφία σε επιστημονικά περιοδικά και ιστοσελίδες

- Λέντζης Δ. Δημοσθένης, *Δευτερεύουσες υποχρεώσεις των κρατών μελών διαρκούς της προθεσμίας για τη μεταφορά Οδηγίας στο εθνικό δίκαιο*, Αρμενόπουλος 2008 (τεύχος 11), σελ 1633-1649
- Σαχπεκίδου Ρ. Ευγενία, *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου από τα ελληνικά δικαστήρια*, Αρμενόπουλος 2000 (τεύχος 6), σελ 737

Andres Delgado Casteleiro and Joris Larik, *The Duty to Remain Silent: Limitless Loyalty in EU External Relations?*, (2011) 36 E.L.Rev. pg 522-539

Christophe Hillion, *Mixity and Coherence in EU External Relations: The Significance of the 'Duty of Cooperation'*, Cleer Working Papers 2009/1

Peter Van Elsuwege, *The duty of sincere cooperation (Art. 4 (3) TEU) and its implications for the national interest of EU Member States in the field of external relations*, conference paper for UACES 45th Annual Conference (http://www.uaces.org/events/conferences/bilbao/papers/abstract.php?paper_id=364#.WA3HMI8Eko)

Malcolm A. Jarvis, *Case C-265/95 Commission v. French Republic, Judgment of the Court of Justice of 9 December 1997*, [1997] ECR I-6959, Common Market Law Review 35, pg 1371-1383

Eleftheria Neframi, *The Duty of Loyalty: Rethinking its scope through its application in the field of EU external relations*, Common Market Law Review 47 (2010), pg 323-359

Marise Cremona, *Member States as Trustees of the Community Interest: Participating in International Agreements on Behalf of the European Community*, EUI Working Papers LAW 2009/17 (<http://ssrn.com/abstract=1557133>)

Paul Craig, *The Stability, Coordination and Governance Treaty: Principle, Politics and Pragmatism*, 37 E.L.Rev. (2012), pg 231-248

Rene Smits, *The European Constitution and EMU: An Appraisal*, Common Market Law Review 42 (2005), pg 425-468

Γκόρτσος Χρήστος, *Οι «κοινές διατάξεις» για την Οικονομική και Νομισματική Ένωση σύμφωνα με τη Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο 1/2012

Χρ. Γκόρτσος, *Το δίκαιο της ONE μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας – Η εξέλιξη του πρωτογενούς ευρωπαϊκού δικαίου ως πηγής του δικαίου της οικονομικής και νομισματικής ένωσης*, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο 2/2011

Lucas Oberndorfer, *The Fiscal Compact Bypasses Democracy and the Rule of Law*, (<https://www.tni.org/en/article/the-fiscal-compact-bypasses-democracy-and-the-rule-of-law>)

Giuseppe Martinico and Carlo Maria Cantone, *The New 'Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union': Asymmetry or Dis-integration?*, (http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/dt10-2012_martinico-cantore_emu)

Danuta Hubner, *The rule of law in the EMU – what role for the Court of Justice?*, Conference of the rule of law in the Economic and Monetary Union 27 May 2015, European Parliament, Brussels, (<http://danuta-huebner.pl/wp-content/uploads/2015/06/ALDE-seminar-EMU-and-the-role-for-the-ECJ-FINAL.pdf>)

Γκόρτσος Χρήστος, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Οικονομικής και Νομισματικής Ένωσης*, Πανεπιστημιακές Παραδόσεις Μάιος 2015, (<http://deps.panteion.gr/images/simieios-eisag-dik-one-20-5-15.pdf>)

Μ. Περάκη, *Μελέτη του Μνημονίου Συνεννόησης και της Δανειακής Σύμβασης μεταξύ Ελλάδος και κρατών μελών της ευρωζώνης με σημείο αναφοράς το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης: διαπιστώσεις και κριτική*, Χρηματοπιστωτικό Δίκαιο, 2/2010

Έκθεση του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου (A7-0181/29.4.2011) με τίτλο 'Η Ε.Ε. ως παγκόσμιος παράγων: ο ρόλος της σε πολυμερείς οργανισμούς'.

3) Νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

(πρόσβαση μέσω <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>)

C-230/81, υπόθεση Λουξεμβούργο κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου

C-350/93, υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας

C-94/00, υπόθεση Roquette Freres SA κατά Directeur general de la concurrence, de la consommation et de la repression des frauds

C-102/02, υπόθεση Ingeborg Beuttenmüller κατά Land Baden-Württemberg

C-120/78, υπόθεση Cassis de Dijon

C-2/88, υπόθεση Zwartveld

C-62/00, υπόθεση Marks and Spencer

C-249/81, υπόθεση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας

C-328/96, υπόθεση Επιτροπή κατά Αυστρίας

C-265/95, υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας

C-19/05, υπόθεση Επιτροπή κατά Δανίας

C-105/03, υπόθεση Ποινική διαδικασία κατά Maria Pupino

C-355/04, υπόθεση Segi κλπ κατά Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης

T-284/08, υπόθεση PMOI

C-272/86 υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας

C-804/79, υπόθεση Επιτροπής κατά Ηνωμένου Βασιλείου

C-293/83, υπόθεση Gravier

C-233/94, υπόθεση Γερμανία κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου

C-491/01, υπόθεση ex parte British American Tobacco

C-453/03, υπόθεση ABNA

C-106/77, υπόθεση Simmenthal

C-148/78, υπόθεση Ratti

C-165/91, υπόθεση van Munster

C-157/86, υπόθεση Murphy

C-334/92, υπόθεση Wagner Miret

C-422/05, υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου

C-177/88 και C-179/88, υπόθεση *Dekker* και λοιποί
C-87/90 και C-89/90, υπόθεση *Verholen* και λοιποί
C-91/05, υπόθεση *Cordero Alonso*
C-48/93, υπόθεση *Factortame III*
C-46/93, υπόθεση *Brasserie du Pecheur*
C-311/85, υπόθεση *Vlaamse Reisbureaus v Sociale Dienst*
C-66/86, υπόθεση *Ahmed Saeed*
C-35/96, υπόθεση *Επιτροπή κατά Ιταλίας*
C-245/91 υπόθεση *Ποινική δίκη κατά Ohra Schadeverzekeringen NV*
C-185/91, υπόθεση *Reiff*
C-140/94, υπόθεση *DIP* κλπ
C-231/96, υπόθεση *Edis*
C-470/04, υπόθεση *Almelo*
C-312/93, *Υποθ. Peterbroeck*
C-467/98 (μια από τις υποθέσεις *Open Skies*)
C-25/94, υπόθεση *Επιτροπή κατά Συμβουλίου*
C-459/03, υπόθεση *MOX PLANT*, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*
C-53/96, υπόθεση *Hermes*
C-431/05, υπόθεση *Merck Genericos*
C-124/95, υπόθεση *Centro-Com*
C-316/91, υπόθεση *Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο κατά Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*
C-27/04, υπόθεση *Επιτροπή κατά του Συμβουλίου*
C-62/14, υπόθεση *Peter Gauweiler κ.λπ. κατά Deutscher Bundestag*
C-85/85, υπόθεση *Επιτροπής κατά Βελγίου*
C-376/98, υπόθεση *Tobacco Advertising Directive*
C-26/62 υπόθεση *Van Gend en Loos*
C-6/64 υπόθεση *Costa v ENEL*
C-41/74 υπόθεση *van Duyn*

C-103/88 υπόθεση *Fratelli Costanzo*

C-14/83 υπόθεση *von Colson*

C-106/89 υπόθεση *Marleasing*

C-129/96 υπόθεση *Inter-Environment Wallonie ASBL*

C-80/86 υπόθεση *Kolpinghuis Nijmegen BV*

C-212/04 υπόθεση *Αδενέλερ και λοιποί*

C-246/06 υπόθεση *Velasco Navarro*

C-6/90 και C-9/90 υπόθεση *Francovich*

C-13/77 υπόθεση *INNO v ATAB*

C-136/86 υπόθεση *BNIC v Yves Aubert*

C-267/86 υπόθεση *P Van Eycke v ASPA*

C-2/91 υπόθεση *Meng*

C-234/89 υπόθεση *Δηλιμίτης*

C-344/98 υπόθεση *Masterfoods*

C-33/76 υπόθεση *Rewe*

C-22/70 υπόθεση *ERTA*

C-300/98 & C-392/08 υπόθεση *Dior*

C-266/03 υπόθεση *Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου*

C-433/03 υπόθεση *Επιτροπή κατά Γερμανίας*

C-246/07 υπόθεση *PFOS, Επιτροπή κατά Σουηδίας*

C-45/07, υπόθεση *IMO, Επιτροπή κατά Ελλάδας*

C-55/2000, υπόθεση *Elide Gottardo κατά Istituto nazionale della previdenza sociale*

C-124/1995, υπόθεση *The Queen, ex parte Centro-Com Srl κατά HM Treasury και Bank of England*

C-370/12, υπόθεση *Pringle*

T-496/11, υπόθεση *Ηνωμένο Βασίλειο κατά EKT*

Γνωμοδότηση 1/76 του Δικαστηρίου για τη σύναψη διεθνούς σύμβασης για τη ναυσιπλοΐα στο Ρήνο

Γνωμοδότηση 1/78 του Δικαστηρίου για τη σύναψη της διεθνούς συμφωνίας για το καουτσούκ

Γνωμοδότηση 2/91 του Δικαστηρίου για την αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάψει διεθνή συμφωνία τη Σύμβαση της Διεθνούς Οργανώσεων Εργασίας

Γνωμοδότηση 1/94 του Δικαστηρίου για την αρμοδιότητα της Κοινότητας προς σύναψη διεθνών συμφωνιών στον τομέα των υπηρεσιών και της προστασίας της πνευματικής ιδιοκτησίας

Γνωμοδότηση 2/94 του Δικαστηρίου για την προσχώρηση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας στη Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών, της 4ης Νοεμβρίου 1950

Γνωμοδότηση 1/03 του Δικαστηρίου για την αρμοδιότητα της Κοινότητας να συνάψει τη νέα Σύμβαση του Λονγκάνο για τη διεθνή δικαιοδοσία, την αναγνώριση και την εκτέλεση αποφάσεων σε αστικές και εμπορικές υποθέσεις